ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

МОЧАЛОВА Анна Алексеевна

**ПРЕОБРАЗОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ В 1862 – 1917 гг.
(ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

Специальность: 5.1.1. – Теоретико-исторические правовые науки

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:

Илюхина Вера Александровна,

кандидат юридических наук, доцент

Москва – 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. НОРМАТИВНАЯ ОСНОВА ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В 1862–1917 гг.....	18
§ 1. «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах по Общему учреждению управляемых» от 25 декабря 1862 г.: ключевые аспекты реформирования полиции	18
§ 2. Развитие «полицейского» законодательства Российской империи в 1862–1917 гг.....	43
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ОБЩЕЙ ПОЛИЦИИ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (1862–1917 гг.)	77
§ 1. Реформы в управлении санкт-петербургской и московской городской полицией	77
§ 2. Переустройство органов управления общей полиции в губернских центрах Российской империи	97
ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ УЕЗДНО-ГОРОДСКОЙ ПОЛИЦИИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ.....	120
§ 1. Организационно-правовые основы преобразований уездно-городской полиции по «Временному положению о полиции по Общему учреждению управляемых» от 25 декабря 1862 г.	120
§ 2. Практическая реализация «Временного положения об устройстве полиции по Общему учреждению о губерниях управляемой» от 25 декабря 1862 г. (на примере уездно-городской полиции Нижегородской губернии)	145
§ 3. Преобразования уездно-городской полиции Российской империи в начале XX века	172
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	199
СПИСОК ОСНОВНЫХ СОКРАЩЕНИЙ	207
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	208
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	242

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. История российской полиции насчитывает уже более трехсот лет. С момента создания в XVIII в. полиция стала составной частью государственного аппарата и со временем начала все более активно участвовать в реализации внутренней политики Российской империи.

После Крымской войны 1853–1856 гг. отечественной политической элите стала очевидна необходимость комплексных преобразований в стране. В период «Великих реформ» Александра II были трансформированы различные сферы жизни общества: отменено крепостное право, проведены судебная, земская, городская, военная, образовательная и другие реформы. В условиях кардинального изменения социальной структуры общества, государственного управления и местного самоуправления полиция не могла находиться в стороне от идущих процессов.

Несмотря на значительную изученность вопросов, связанных с историей отечественной полиции, до сих пор имеются научные перспективы в выявлении ранее неустановленных проблем, фактов и тенденций развития в этой сфере государственно-общественной жизни. Следует отметить, что в Федеральном законе «О полиции» от 7 февраля 2011 г. прослеживается определенная преемственность с полицейским законодательством Российской империи пореформенного периода. Именно в то время впервые стали звучать предложения по созданию профессиональной полиции, отвечающей запросам активно развивающегося общества. Как и сегодня, во второй половине XIX – начале XX в. были актуальны проблемы совершенствования правовой базы функционирования полиции и противодействия коррупции, повышения эффективности деятельности органов внутренних дел, подготовки квалифицированных кадров и формирования положительного образа сотрудника полиции среди населения.

Степень разработанности научной проблемы. Вопросы, связанные с российской полицией привлекали пристальное внимание ученых и практиков еще с середины позапрошлого века.

В дореволюционной историографии следует выделить несколько групп работ, посвященных полиции: 1) труды специалистов в области полицейского права (И.Е. Андреевский, В.Ф. Дерюжинский, Н.В. Клейгельс, В.М. Гессен, В.Я. Фукс, М. Шпилевский и др.); 2) исследования по истории полиции (Е.Н. Анучин, Н.В. Варадинов, Н.Т. Волков и др.); 3) работы руководителей и сотрудников органов МВД (С.П. Белецкий, П.А. Валуев, В.Ф. Джунковский, Н.В. Касперский, К.Ф. Краевский, А.А. Лопухин и др.); 4) статьи публицистического характера, посвященные актуальным вопросам полицейских преобразований (С.С. Громеко, М.Н. Катков, Е. Кулишер, С.И. Раппопорт, Н.А. Рубакин и др.). В целом, дореволюционные исследования, посвященные полиции характеризовались тем, что они проводились современниками рассматриваемых событий, поэтому авторов в большей степени интересовали не теоретические, а практические вопросы организации и деятельности российской полиции (это касается даже историко-правовых исследований и исследований в области полицейского права). Другой чертой дореволюционной историографии исследуемой проблемы являлся полемический характер, свойственный не только произведениям публицистической направленности, но и собственно научным трудам. Наконец, еще одной особенностью историографии данного периода являлось то, что реформа полиции 1862 г. рассматривалась в контексте других преобразований Александра II.

В первые десятилетия советской власти полицейская тематика по причинам идеологического характера была исключена из перечня исторических исследований. Интерес к этим вопросам возродился только в конце 1960-х –1970-е гг. В это время вышли в свет первые работы Р.С. Мулукаева, посвященные истории полиции, также были проведены исследования по полицейской тематике Т.У. Воробейковой и А.Б. Дубровиной, Т.И. Желудковой, В.А. Шелкоплясом,

Д.И. Шинджикашвили. Основоположником разработки истории российских органов внутренних дел по праву считается профессор Р. С. Мулукаев. Им была создана научная школа исследователей (А. В. Борисов, А.Е. Епифанов, В.М. Курицын, А.Я. Малыгин, М.И. Сизиков, К.Г. Федоров и др.), специализирующихся на полицейской тематике и успешно функционирующая в настоящее время.

Исходя из идеологических установок, присущих советскому периоду, исследователи вынуждены были давать общую негативную оценку полиции (особенно политической полиции) как институту, стоявшему на страже самодержавия. Однако при этом работы базировались на широком круге исторических источников, вводились в научный оборот архивные материалы, ставились новые (по сравнению с дореволюционным периодом) исследовательские задачи. Основной особенностью работ указанной группы являлся их обзорный характер – авторы стремились в целом охватить полицейскую систему России, дать ей общую характеристику, показать ее роль в государственном аппарате. Региональные исследования полиции при этом на монографическом уровне не проводились, а материалы местных архивов, как правило, не привлекались.

С возникновением и развитием современного Российского государства активизировался интерес к истории органов внутренних дел дореволюционной России. При этом особенностью исследований постсоветского периода является отказ от идеологизации, присущей предыдущему историографическому периоду. Теоретические и историко-правовые проблемы, связанные с деятельностью полиции, нашли отражение в монографиях ряда авторов. В частности, И.И. Мушкетом и Е.Б. Хохловым была предпринята попытка рассмотреть на теоретическом уровне проблемы российского полицейского права¹. В.В. Лысенко (индивидуально и в соавторстве) сконцентрировал усилия на деятельности полиции в сфере борьбы с правонарушениями в сфере общественной

¹ *Мушкет И.И., Хохлов Е.Б.* Полицейское право России: проблемы теории. СПб., 1998.

нравственности, а также на нравственных основах деятельности полиции¹. А.Ю. Дунаева рассмотрела реформу полиции в России в начале XX в., используя биографический метод, через призму деятельности В.Ф. Джунковского². Ю.А. Реентом уделялось внимание политической полиции на центральном и местном уровнях³. Наконец, монографии А.В. Горожанина⁴ и совместная работа И.Т. Тарасова и В.С. Чижевского⁵ характеризуются широким хронологическим охватом, однако, за счет этого отсутствует глубокая проработка отдельных периодов, в том числе полицейской реформы 1862 г. и реформы полиции начала XX в.

В 2002 г. Ю.А. Реентом была защищена докторская диссертация, посвященная полицейской системе России начала XX в.⁶ На год позже докторскую диссертацию о реформе уездной политике в XIX в. защитил Ю.В. Тот⁷. Работы обоих авторов основываются на широком комплексе исторических источников, однако обе диссертации были защищены на соискание ученой степени доктора исторических наук. Соответственно в них основной аспект был сделан не на правовых, а историко-социальных аспектах.

В постсоветский период С.Е. Байкеевой, Н.Ф. Байковой, С.С. Глебовым, Д.А. Ериным, Ю.А. Ершовым, В.Е. Иваневским, А.В. Ивановым, А.Е. Ивановой,

¹ Лысенко В.В. Нравственно-правовые проблемы деятельности полиции дореволюционной России. /В. В. Лысенко, В. П. Сальников, М. И. Сизиков, С. В. Филиппова. СПб., 1996; Лысенко В.В. Правонарушения в сфере общественной нравственности и полиция России (история и современность). СПб., 1997.

² Дунаева А.Ю. Реформа полиции России начала XX века и Владимир Федорович Джунковский: монография /А.Ю. Дунаева. М.: Объед. Ред. МВД России, 2012.

³ Реент Ю.А. Сельские охранно-полицейские структуры самодержавной России. Рязань: Ряз.ин-т права и экономики РФ, 2000; Реент Ю.А. Общая и политическая полиция России (1900–1917 гг.). Рязань, 2001.

⁴ Горожанин А. В. Государство и полиция : монография / под ред В.П. Сальникова; МВД РФ. СПб.: Фонд «Ун-т»: С. -Петербур. ун-т, 2001; Горожанин А. В. Российская полиция на страже имперской государственности : монография. Самара: Самар. юрид. ин-т Минюста России, 2004.

⁵ Тарасов И.Т., Чижевский В.С. Полиция России. история, законы, реформы, перспективы. М.: Книжный мир, 2011.

⁶ Реент Ю. А. Полицейская система Российской империи начала XX века: дис. ... д-ра ист. наук. М., 2002.

⁷ Тот Ю. В. Реформа уездной полиции в правительственной политике России в XIX веке: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. СПб., 2003.

Л.К. Кииковой, Е.П. Колодеевым, В.Н. Кручининым, М.В. Кольцовой, Р.В. Нарбутовым, К.С. Романовым, Д.С. Рыжовым, А.А. Сальниковым, А.Ю. Фомичевым, К.П. Юхневичем и др. были защищены кандидатские диссертации, посвященные различным аспектам организации и деятельности российской полиции на общеимперском уровне. В целом в этих исследованиях уделялось внимание анализу законодательства о полиции, нравственным основам ее деятельности, правовому статусу сотрудников полиции, кадровому обеспечению полицейских органов, различным функциям полиции, взаимодействию с другими государственными органами. Однако при этом остается неясным, насколько выводы общего характера, сделанные применительно к Российской империи в целом, соответствуют реальной ситуации, имевшей место в различных губерниях.

В последние два десятилетия также был защищен ряд докторских и кандидатских диссертаций регионального характера, в которых уделялось внимание вопросам исследования организации и деятельности полиции Санкт-Петербурга и Москвы, некоторых губерний и областей Российской империи, уездно-городских территориальных образований (работы А.В. Васильева, С.Н. Главинской, С.А. Гомоновой, Н. И. Горловой, В.И. Гурьева, А.В. Кошкарова, В.Ю. Кладова, О.В. Лазаревой, Ю.Н. Москвитина, А.М. Назаренко, Г.Г. Небрятенко, А.П. Пащенко, А.В. Петрова, А.А. Помигалова, А.В. Седунова, Е.И. Степановой, К.А. Ситникова, П.А. Сунгурова, Ю.Б. Сысуева, И.В. Черновой, В.В. Шibaева, В.О. Шелудько, Д. М. Шиловского, Д.А. Ялтаева и др.). В это же время выходят и монографии А.О. Андреева, Ю.Б. Сысуева, А.В. Лобанова и О.В. Кузнецова, Т.В. Шитовой и других авторов, основанные на региональных материалах. Достоинством этих работ является тщательное изучение региональных материалов с введением в научный оборот документов из местных архивов, но далеко не всегда остается ясным, насколько сделанные на основе исследования полиции конкретных губерний выводы соответствуют общероссийским тенденциям.

Наконец, в связи с празднованием 300-летия российской полиции активизировался интерес ученых к этой проблематике. В Российской Федерации, в первую очередь, в образовательных учреждениях системы МВД в 2016–2018 гг. были проведены научно-практические конференции, приуроченные к этому юбилею. Также увидели свет книги, в которых ученые рассматривали вопросы, связанные как с историей отечественной полиции в целом (например, исследования В.А. Якушева и Т.А. Батровой, Е.В. Струговой, В.П. Тимохова, М.А. Некрасова, А.С. Масалимова), так и в отдельных ее регионах (исследования А.В. Белякова, Ю.Г. Галая и А. Н. Лушина; А.В. Перегудова; А.Н. Бикташевой, М.Ю. Гребенкина и С.Н. Миронова).

Подводя итоги историографическому обзору, можно констатировать, что к настоящему моменту имеется достаточно много работ, посвященных различным аспектам истории отечественной полиции. Однако при этом многие исследования столичной полиции проводились в отрыве от региональных материалов, а региональные исследования – в отрыве от столичных и без скрупулезного анализа общеимперского законодательства. Без должного внимания осталась динамика преобразования российской полиции в целом в период 1862–1917 гг., анализ которой бы опирался на сочетании нормативно-правовой основы организации и деятельности полиции с историческими источниками, характеризующими практическую реализацию преобразований общей столичной и провинциальной, а также уездно-городской полиции.

Хронологические рамки исследования охватывают 1862–1917 гг. Первая граница обуславливается началом проведения полицейской реформы в Российской империи с принятием Временного положения о полиции от 25 декабря 1862 г. Вторая временная граница определяется завершением периода существования Российской империи и имперских органов полиции в 1917 г.

Объект исследования – совокупность общественных отношений, связанных с преобразованиями российской полиции, ее организацией и деятельностью в 1862–1917 гг. При этом в объект исследования не входят

общественные отношения, связанные с преобразованиями политической полиции в изучаемый период, т.к. данная проблема в настоящее время относится к числу хорошо изученных.

Предмет исследования составляет законодательство изучаемого периода, регламентирующее организацию и деятельность полиции Российской империи, а также иные источники, характеризующие практическую деятельность полиции.

Цель диссертационного исследования заключается в выявлении закономерностей и особенностей преобразования российской полиции в 1862 – 1917 гг.

Цель работы предопределяет специфику поставленных **задач** данного исследования:

– проанализировать в контексте конкретно-исторической ситуации основные принципы и особенности реформирования полиции на основе анализа «Временных правил об устройстве полиции в городах и уездах по Общему учреждению управляемых» от 25 декабря 1862 г.;

– охарактеризовать динамику развития нормативной основы организации и деятельности российской полиции в изучаемый период;

– установить особенности реформирования управления Санкт-Петербургской и Московской городской полиции;

– охарактеризовать на основе анализа законодательства переустройство органов управления общей полиции в губернских центрах Российской империи;

– проанализировать организационно-правовые основы преобразований уездно-городской полиции по «Временному положению о полиции по Общему учреждению управляемых» от 25 декабря 1862 г.;

– на примере полиции Нижегородской губернии установить специфику практической реализации «Временного положения об устройстве полиции по Общему учреждению о губерниях управляемой» от 25 декабря 1862 г.;

– выявить на основе анализа законодательства особенности преобразования полиции Российской империи в начале XX в.

Теоретическая основа исследования представлена научными трудами отечественных ученых дореволюционного, советского и современного периодов (И.Е. Андреевский, А.В. Борисов, Н.Т. Волков, Ю.Г. Галай, В.М. Гессен, В.И. Гурьев, А.А. Демичев, В.Ф. Дерюжинский, А.Е. Елифанов, Д.А. Ерин, Д.Р. Зайнутдинов, В.А. Илюхина, М.Н. Катков, Н.В. Клейгельс, М.Е. Ковалевский, В.Н. Кручинин, В.М. Курицын, В.В. Лысенко, А.Я. Малыгин, Р.С. Мулукаев, А.М. Назаренко, Г.Г. Небрatenко, А.В. Петров, А.А. Помигалов, Ю.А. Реент, А.А. Сальников, А.В. Седунов, М.И. Сизиков, К.А. Ситников, И.Т. Тарасов, Ю.В. Тот, К.Г. Федоров, В.Я. Фукс, И.В. Чернова, Т.В. Шатковская и др.), а также руководителей и сотрудников органов Министерства внутренних дел Российской империи (С.П. Белецкий, П.А. Валуев, В.Ф. Джунковский, Н.В. Касперский, К.Ф. Краевский, А.А. Лопухин, С.С. Громеко), чьи работы посвящены полицейскому праву, административной юстиции, судебным преобразованиям в Российской империи, исследованию истории полиции, ее созданию и развитию как части государственного аппарата России и актуальным вопросам полицейских преобразований конца XIX – начала XX в.

Методологическая основа исследования представлена совокупностью всеобщего диалектического метода познания и принципа историзма, которые позволяют анализировать историю российской полиции пореформенного периода в поступательном развитии с учетом конкретно-исторической ситуации. Работа также базируется на комплексе общенаучных приемов познания: анализе и синтезе, индукции и дедукции, восхождении от абстрактного к конкретному, сравнении и др. В качестве основного частно-научного юридического метода в диссертации применяется формально-юридический метод, позволяющий толковать, интерпретировать российское полицейское законодательство 1867–1917 гг. (особенно глава 1, § 1 и 3 главы 3). Также при анализе российского полицейского законодательства использовались статистические методы, позволившие выявить некоторые тенденции в его развитии.

Информационную базу исследования с учетом предмета исследования

составили «Временные положения об устройстве полиции» от 25 декабря 1862 г., более 130 других нормативных правовых актов, регулирующих организацию и деятельность Российской полиции, опубликованных в Полном собрании законов Российской империи, Своде законов Российской империи, неопубликованные ранее архивные документы из Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ), Российского Государственного исторического архива (РГИА), Центрального архива Нижегородской области (ЦАНО), а также иные исторические материалы, позволяющие охарактеризовать организации, деятельность и реформирование общей и уездно-городской полиции.

Научная новизна исследования состоит в том, что в нем представлена комплексная характеристика преобразования полиции Российской империи в 1862–1917 гг.; выделены специфические черты полицейской реформы 1862 г. и направления реорганизации полиции по реформе 1862 г.; на основе статистического анализа массива законодательства Российской империи 1862–1917 гг. о полиции установлены количественные тенденции развития полицейского законодательства; выявлены проблемные моменты в деятельности уездной полиции. Кроме этого элементы научной новизны диссертационного исследования присутствуют во введении в научный оборот неопубликованных источников – архивных материалов из фондов Государственного архива Российской Федерации (ф. 102. Департамент полиции МВД), Российского государственного исторического архива (ф. 229. Канцелярия министра путей сообщения; ф. 1180. Главный комитет по крестьянскому делу; ф. 1286. Департамент полиции исполнительной МВД) и Центрального архива Нижегородской области (ф. 2. Канцелярия нижегородского губернатора; ф. 5. Нижегородское губернское правление; ф. 342. Нижегородское городское полицейское управление Нижегородской губернии).

Обоснованность и достоверность результатов исследования обуславливается методологией научного исследования, апробацией материалов работы в публикациях и учебном процессе, использованием документов,

хранящихся в центральных и местных архивах, выступлениях на научно-практических конференциях, использованием обширного перечня нормативных правовых актов и доктринальных литературных источников.

Положения, выносимые на защиту и имеющие научную новизну:

1. Специфической чертой полицейской реформы 1862 г. являлось то, что нормативные правовые акты, ее регламентировавшие, носили временный характер. Данное положение обуславливалось тем, что хронологически реформа полиции шла сразу же вслед за крестьянской реформой и предшествовала судебной, земской, городской, военной реформам. С одной стороны, она должна была обеспечить реализацию прочих преобразований Александра II, с другой стороны, полное ее завершение было возможно только после завершения ряда других реформ (что соответствует п. 42 паспорта специальности 5.1.1).

2. Основными направлениями реорганизации полиции по реформе 1862 г. являлись:

- модернизация структуры полиции;
- конкретизация правового статуса сотрудников полиции;
- отказ от выборного начала в формировании полиции;
- увеличение численности и улучшение материального содержания полицейских;
- освобождение полиции от ряда неприсущих ей судебных, следственных, хозяйственных функций;
- формирование положительного имиджа в глазах населения (что соответствует п. 42 паспорта специальности 5.1.1).

3. Реформирование российской полиции в изучаемый период представляло собой перманентный, но незавершенный процесс. За это время было издано более 1200 нормативных правовых актов, регламентирующих устройство и различные аспекты деятельности полиции. Анализ Полного собрания законов Российской империи позволяет утверждать, что в 1862–1913 гг. ежегодно издавалось от 7 до 93 актов в данной сфере (в среднем 23–24 в год). При этом регулярно

принимались акты о полиции общего характера и акты, касавшиеся полиции отдельных регионов (столиц, Европейской России, Прибалтики, Закавказья и Средней Азии, Сибири и Дальнего Востока). Таким образом, потребность в глубоких/структурных преобразованиях полиции продолжалась весь изучаемый период (что соответствует п. 42 паспорта специальности 5.1.1).

4. Среди полицейских подразделений наибольшие нарекания (по сравнению со столичной, губернской и специализированной полицией) как со стороны руководства Министерства внутренних дел и других государственных органов, так и со стороны населения вызывала уездная полиция. Это обуславливалось следующими обстоятельствами:

- низким уровнем материально-технической оснащённости уездной полиции;
- низким социальным статусом сотрудника уездной полиции;
- высокой текучестью кадров (как следствие двух предыдущих пунктов),
- низким уровнем квалификации, непрофессионализмом уездных полицейских (как следствие трех предыдущих пунктов);
- невысокой эффективностью деятельности уездной полиции в целом (как следствие всех перечисленных выше пунктов) (что соответствует п. 42 паспорта специальности 5.1.1).

5. Среди прочих регионов полицейская реформа проводилась и в Нижегородской губернии. Полиция Нижегородской губернии в 1862–1917 гг. обладала как чертами, характерными для всей провинциальной полиции России, так и рядом особенностей. Общими с другими регионами было то, что остро стоял вопрос не только наличия квалифицированных кадров, но и нехватки кадров полиции вообще; были сложности с финансированием полиции, особенно уездно-городской; уровень материального содержания полицейских был низким; существовала проблема законности в деятельности полиции, имелись нередкие факты коррупции и превышения полномочий. Специфика Н. Новгорода как крупного многонационального торгово-ярмарочного и промышленного центра

отразилась на полиции. В частности, функционировала специальная ярмарочная полиция, и большое внимание уделялось деятельности ночных караулов (что соответствует п. 42, 43 паспорта специальности 5.1.1).

6. При всей последовательности проводимых реформ, возникали трудности в их реализации, поэтому преобразования продолжались и в начале XX в. В первую очередь, это касалось уездно-городской полиции. В данный период основными задачами реформы, наряду с повышением авторитета полиции среди населения и улучшения ее содержания, освобождения полиции от несвойственных ей функций, стали отказ от местного финансирования и переход на полное финансирование из государственного бюджета, оптимизация управления и структуры полиции, профессиональная подготовка сотрудников. В целом полицейская реформа начала XX в. оказалась более успешной, чем в предшествующий период (что соответствует п. 43 паспорта специальности 5.1.1).

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что в нем содержатся новые и обобщены ранее имевшиеся знания, касающиеся динамики преобразования российской полиции в 1862–1917 гг., ее организации и деятельности в столицах и провинции. Практическая значимость исследования состоит в том, что его материалы могут использоваться при проведении занятий различного типа по дисциплинам: «История государства и права России» и «История правоохранительных органов» в высших учебных заведениях Российской Федерации, а также при подготовке соответствующих учебных курсов и научных исследований. Результаты исследования исторического опыта преобразования российской полиции могут представлять и практический интерес для законодателя при совершенствовании действующей нормативной базы, регламентирующей организацию и деятельность полиции в Российской Федерации.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования обсуждались на заседании кафедры истории и

теории государства и права Нижегородского института управления – филиала РАНХиГС, докладывались на международных научно-практических конференциях «Полиция России: вчера, сегодня, завтра» (Н. Новгород, 2012), VIII Международной научно-практической конференции «Актуальные научные достижения – 2013» (Прага, Чехия, 2013), «Студенческий гений – 2018» (Н. Новгород, 2018), всероссийской научно-практической конференции «Народ и власть: взаимодействие в истории и современности» (Н. Новгород, 2014) и межрегиональной научно-практической конференции «Повышение эффективности государственного и муниципального управления и совершенствование системы подготовки кадров для органов власти на региональном и муниципальном уровнях» (Дзержинск, 2015), а также отражены в опубликованных работах автора (в том числе, в восьми статьях в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ).

Структура диссертации определяется тематикой исследования, а также ее целью и задачами. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих в себе семь параграфов, заключения, библиографического списка и пяти приложений.

Перечень публикаций автора по теме исследования

Публикации в рецензируемых научных изданиях, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, рекомендованных ВАК Минобрнауки России

1. Мочалова А.А. Основные направления развития полиции России в первой половине XIX века / А.А. Мочалова // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2013. – № 22. – С. 97–100.

2. *Мочалова А.А.* Нижегородская ярмарочная полиция в свете реформ второй половины XIX века / А.А. Мочалова // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2014. – № 3 (27). – С. 245–249.
3. *Мочалова А.А.* Нижегородская речная полиция во второй половине XIX века / А.А. Мочалова // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2015. – № 1 (29). – С. 297–300.
4. *Мочалова А.А.* Полное собрание законов Российской империи как исторический источник преобразований в полиции второй половины XIX - начала XX века / А.А. Мочалова // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2015. – № 3 (31). – С. 220–225.
5. *Мочалова А.А.* Полицейская реформа 1862 года: проекты и способы реализации / А.А. Мочалова // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. – 2017. – № 2. – С. 94–103.
6. *Мочалова А.А.* Создание и становление нижегородской речной полиции (1873–1882 гг.) / А.А. Халин, А.А. Мочалова // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2020. – № 2 (50). – С. 48–53.
7. *Мочалова А.А.* Деятельность нижегородской речной полиции (1882–1917 гг.) / А.А. Халин, А.А. Мочалова // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2020. – № 4 (52). – С. 36–41.
8. *Мочалова А.А.* Деятельность исполнительной полиции Российской империи начала XX века в контексте Устава полицейского / А.А. Мочалова // Вестник Поволжского института управления¹. – 2023. – Т.23. – №4. – С. 94–102.

Прочие публикации

9. *Мочалова А.А.* Взятка как коррупционный элемент нижегородской полиции первой половины XIX столетия / Ю.Г. Галай, А.А. Мочалова// Пути

¹ Входит в Перечень журналов, рекомендованных ученым советом РАНХиГС для публикации статей по юриспруденции.

повышения эффективности антикоррупционных образовательных программ, реализуемых в вузах МВД России: Сб. ст. / под. ред. А.Н. Конева. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2011. – С. 57–61.

10. *Мочалова А.А.* Охрана транспортных коммуникаций нижегородской полицией в XIX – начале XX столетия / А.А. Мочалова // Полиция России: вчера, сегодня, завтра: Сб. научн. тр. по материалам Международной научно-практической конференции. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2012. – С. 125–136.

11. *Мочалова А.А.* Становление речной полиции в России / А.А. Сальников, А.А. Мочалова // Материалы VIII Международной научно-практической конференции «Актуальные научные достижения – 2013». – Прага: Publishing House «Education and Science» s.r.o., 2013. С. 35–38.

12. *Мочалова А.А.* Преобразование управления полицией в нижегородской губернии во второй половине XIX – начале XX столетия / А.А. Мочалова // Повышение эффективности государственного и муниципального управления и совершенствование системы подготовки кадров для органов власти на региональном и муниципальном уровнях: Материалы межрегиональной научно-практической конференции, 26 февраля 2015 г. – Дзержинск: ДФ РАНХиГС, изд. «Конкорд», 2015. – С. 223–234.

13. *Мочалова А.А.* Законодательство Российской империи о создании специализированных видов полиции по охране государственного, общественного и личного имущества / А.А. Мочалова // Народ и власть: взаимодействие в истории и современности: сб. научн. тр. / отв. ред. И.В. Михеева, Ф.А. Селезнев. – Н. Новгород: Изд-во ООО «Растр», НИУ ВШЭ, 2015. – С. 198–209.

14. *Мочалова А.А.* Развитие «полицейского» законодательства Российской империи в 1862 г. – начале XX в. / А.А. Мочалова // Студенческий гений – 2018: Сб. ст. по материалам XV Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых (26 апреля 2018 г.). – Н. Новгород: Гладкова О.В., 2018. – С. 183–186.

ГЛАВА 1. НОРМАТИВНАЯ ОСНОВА ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В 1862–1917 гг.

§ 1. «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах по Общему учреждению управляемых» от 25 декабря 1862 г.: ключевые аспекты реформирования полиции¹

Преобразование полиции Российской империи в середине XIX в. было вызвано необходимостью перемен, связанных с изменениями социально-экономических условий в стране, обусловленных, в первую очередь, отменой крепостного права. В это время меняется и менталитет населения. Выделяются три фактора изменения правового состояния личности: пробуждение чувства личности и стремление отстаивать свое достоинство; освобождение огромного количества людей от крепостничества, ощущение чувства свободы; разрушение крестьянской общины и распад общественных связей, составившие третий и решающий фактор изменений в обществе и государстве².

В структуре российского законодательства второй трети XIX – начала XX в. Свод Законов Российской империи играл существенную роль в нормативном установлении регламентации самых важных сфер жизни социума. Среди этих сфер следует особо отметить исполнительно-распорядительное воздействие, упорядочение моральной сферы, имущественных правоотношений подданных этого государства. В Своде законов (издания 1857 г.), а именно в томе 1 части 2, статьи 1203-1209 относилась к Департаменту полиции исполнительной, а в статьях 1211-1214 – Департаменту полиции хозяйственной.

¹ При написании данного параграфа были использованы следующие работы автора: Мочалова А.А. Основные направления развития полиции России в первой половине XIX века // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 22. С. 97–100; Мочалова А.А. Полицейская реформа 1862 года: проекты и способы реализации // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2017. №2(20). С. 94-103.

²Миронов Б. Н. Социальная история России в период империи (XVIII - начало XX в.). Генезис личности, демократии, семьи, гражданского общества и правового государства. М., 2001. Т. 2. С. 101.

Компетенция Департамента полиции исполнительной распространялась на губернаторов, «блюстителей неприкосновенных прав самодержавной пользе, то есть повсеместного точного исполнения законов, уставов, повелений, указов Правительствующего сената и предписаний начальников»¹. Одной из главнейших целей деятельности губернатора в рамках своих полномочий было контролирующее воздействие за деятельностью полиции. При этом как руководителю губернского правления ему были подвластны основные направления контролирующего воздействия полицейских в губернии.

В книге III тома 2 Свода законов устанавливалась общая компетенция земской полиции (ст. 2509-2765), обширное место в кн. IV занимает определение сферы полномочий полиции столицы и градоначальства (ст. 4181-4427). В кн. V «Учреждение властей и мест волостных и сельских» рассмотрены полицейские функции органов сельского управления и др.: и в городе, и в сельской местности для обеспечения полицейской функции по требованию властей привлекалось само население (собственно, российская традиция).

Малочисленность государственной полиции компенсировалась не только аппаратом управления частных поместий (22 млн. крестьян крепостные), но и за счет милитаризации важных отраслей экономики. В своей внутренней политике царская власть опиралась на силовые методы при распространении компетенции вотчинной полиции и сохранении малочисленности государственной полиции, что позволяло правительству решать задачи по охране общественного порядка. Особенности организации и деятельности полиции России в середине XIX в. обуславливались наличием административно-территориального управления (генерал-губернаторства, наместничества, области, округа и пр.). Страна состояла из 76 губерний, 16 областей, 9 генерал-губернаторств.

Для усиления местных полицейских органов на территории ряда регионов (Дон, Северный Кавказ, Сибирь, Дальний Восток) постоянно находились регулярные казачьи команды. На Кавказе сложилась система комендантского

¹ СЗ РИ. Т. II. Учреждение властей и мест губернских. Часть 1. Кн. 2. гл. 3. О губернаторах.

управления. Вся полнота власти находилась в руках комендантов, назначенных из русских офицеров, и осуществление полицейской функции возлагалось на полицмейстера (полицейского коменданта), назначенного из местных офицеров. В Прибалтийских губерниях действовало шведское феодальное право. Привилегии прибалтийских феодалов по законам были обширны.

Численность населения империи, составлявшая в 1860 г. 72, 5 млн. человек, к 1913 г. – 157, 9 млн. увеличилась более чем в два раза¹. С ростом населения, усложнением общественных связей только за 1850-е годы количество преступлений в стране выросло в 3 раза².

Вследствие отмены крепостного права в Российской Империи возникла потребность в устранении из обязанностей полиции хозяйственно-организаторских функций, а также осуществления функции правосудия, но с сохранением полномочий на стадии дознания. При этом следует отметить, что принципы и иные основополагающие начала формировались в русле специфики создававшегося и развивающегося в России данного периода времени буржуазного права.

Как отмечал И.Е. Андреевский, грядущая реформа полиции должна освободить и «освободила полицию от бремени, ее давившей». Выделялась собственно свобода человека от крепостной зависимости; новая роль общины, и конкретно выборных от нее лиц волостного старшины, сотского, десятского; росла значимость земства³.

Полицейская реформа анализируемого периода времени предусматривалась для преобразования местного самоуправления. В 1858 году, а именно 15 февраля, император Александр II поручил министру внутренних дел С.С. Ланскому проработать вопрос о переустройстве уездной полиции. Уже в мае проект

¹ Миронов Б. Н. Социальная история России в период империи (XVIII-начало XX в.). Генезис личности, демократии, семьи, гражданского общества и правового государства. М., 2001. Т. 2. С. 395.

² Миронов Б. Н. Указ. соч. С. 57.

³ Андреевский И. Е. Реформа исполнительной полиции в России //Сборник государственных знаний. Т. У. Составитель: академик РАН В. П. Безобразов. СПб., 1878. С. 128.

изменений был разработан и представлен императору и в 1859 году состоялось утверждение¹.

Следует отметить, что проект «Общего учреждения уездной полиции», который был составлен в 1860 г., был позиционирован как важнейшее положение в процессе реформирования полиции. Несмотря на то, что в первоначальном варианте он не планировался как путь изменений всей губернской администрации, основной целью было лишь совершенствование полицейских органов. В этом случае были отмечены важнейшие основы реформирования полиции: назначение полицейских чинов от короны, объединение городской полиции и уездной полиции, отделение в самостоятельные структурные образования следственной части, судебной части, хозяйственной части, предоставлении органам полиции большего правоприменительного усмотрения в рамках нормативно закрепленных полномочий, персональной ответственности полицейских за свои действия, определение исполнения обязанностей по своему прямому назначению (по охране общественного порядка и обеспечению личной безопасности граждан)².

С помощью уменьшения объема функций полиции в судебной, а также в хозяйственной и следственной сферах было внесено предложение направления ее изменения по пути ее формирования в орган, который бы обеспечивал безопасность подданных. Это был путь изменений от многоаспектного органа исполнительной власти в другое русло. При этом сужение полномочий полицейских органов законодательно установленными положениями, привлечение институтов социума на муниципальном уровне к организации и обеспечению общественного порядка, формирование правовых основ защиты подданных от произвола полиции стали отличительными чертами проекта³.

¹РГИА. Ф. 1180. Оп 15. Д. 20. Л. 1об -2.

² Катков М. Н. Преобразование полиции в империи. Исторический разбор работ правительства об этом //Московские ведомости. 1873. 18 марта. №63.

³ Том Ю. В. Реформа уездной полиции в правительственной политике России в XIX веке: автореф. дисс. ... д-ра ист наук. СПб., 2003. с. 38. В исследовании Ю. В. Тома на базе

Поправки, предложенные Комитетом получили одобрение Государственного совета. Они сводились к утрате полицией следственных полномочий и учреждением должности судебных следователей. Данные изменения необходимо оценивать как один из этапов проведения грядущей судебной реформы.

17 октября 1861 г. в Госсовет поступило письмо П.А. Валуева, где излагалась его позиция, как министра внутренних дел, по поводу проекта «Общего учреждения уездной полиции». Эти предложения известны как «Записки по проекту о новом устройстве уездной полиции». Представленный проект на основе обозначенных замечаний был обсужден уже в первой половине 1862 года Департаментом законов и государственной экономики Госсовета и Главного комитета об устройстве сельского состояния. В дальнейшем были внесены требуемые изменения, которые были вновь вынесены на обсуждение в Госсовете.

25 декабря 1862 г. Александр II утвердил «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых»¹. Во вводной части указа Александра II Сенату от 25 декабря 1862 г. обосновывался временный характер преобразования полиции.

Существенное внимание при этом было уделено тому обстоятельству, что полиция позиционировалась как одно из государственно-правовых явлений, потребность в поступательном изменении которого была связана с целевыми ориентирами на уровне всего государства. Вместе с тем, итоговое реформирование и структурное изменение полиции было возможно подвести к завершению только по окончании реформы судебной системы, а также земских учреждений. Кроме этого, государственные потребности должны были основываться на временных корректирующих мерах и совершенствовании организации органов полиции. В это русло включили именно организационную структуру и личный состав

обобщения взглядов на обеспечение охраны общественного порядка в России подробно рассмотрен механизм подготовки и принятия решений о реформировании уездной полиции.

¹ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 35. №37289. См.: Временные правила по устройству полиции в городах и уездах губерний по общему учреждению управляемых. СПб, 1864. 123с.

полицейских органов. В данном ключе следует привести высказывание Д.А. Милютинина, который отмечал, что из всех предстоящих преобразований в государственном строительстве, ближайшую связь с отменой крепостного права имело устройство местного управления вообще, в особенности же полиции¹.

В соответствии с «Временными правилами», городская и земская полиция объединялись в уездную полицию. Однако на 3 градоначальства², 18 уездных городов³ и 5 без уездных городов⁴, порядок в которых регламентировался специально, эти правила не распространялись.

Полномочия уездной полиции территориально охватывали весь уезд. Но, вместе с тем, в столицах и губернских городах сохранялась отдельная городская полиция. Эти два структурных образования - уездная и городская полиция в целом образовывали единую организацию - полицейское управление. Данному управлению подлежали к подчинению все сотрудники полиции и служащие. Следует обозначить систему уездного (городского) полицейского управления. Такое управление включало в себя следующие должности: уездной исправник — начальник уездной полиции (в городе это полицмейстер — начальник городской полиции), его помощник (ранее должности подобной не предусматривалось), общее присутствие полицейского управления (как в уезде, так и в городе), а также его временные отделения (для сравнения система полиции города не предусматривала такой структуры).

Примечательно, что общее присутствие такого управления предусматривало свои структурные элементы, а также должностных лиц, которые реализовывали наделяемые полномочия. Речь шла, в частности, о председателе, то есть исправнике, помощниках, а также сословных заседателях. Отмечалось, что существовала практика

¹ Кручинин В. Н. Становление и развитие законодательства о полиции в России в XVIII – начале XX века: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 143.

² Одесское, Таганрогское, Керчь-Еникальское градоначальства.

³ Барта, Бердичев. Бердянск, Болхов, Бобруйск. Брест-Литовск, Вольск. Динабург, Елец, Кременчуг, Козлов, Моршанск, Мценск. Нежин, Ростов-на-Дону, Рыбинск, Сызрань. Феодосия.

⁴ Бахчисарай Таврической губернии, Дубовка Саратовской губернии, Карсу-базар Таврической губернии, Сергиевский посад Московской губернии, Радзивилов Вологодской губернии.

взаимозаменяемости должностных лиц, исполняющих функции заседателей уездного полицейского управления. Так, на протяжении всего реформирования эти функции отводились заседателям земских судов. На этом структура не заканчивалась. Были и те, кто находился в подчинении исправника. Чаще всего указывалось, что такими должностными лицами являлись секретарь, рассыльные, а также конная стража. Весьма интересно, что конные стражи имелась не во всех губерниях и могли быть сформированы на основе решения МВД.

Отдельно необходимо обратить внимание на то, как реализовались полномочия полицейских органов. Схема строилась при участии двух представителей полицейской власти: общее присутствие управления полиции и исправник (ст. 24). При этом последний имел круг полномочий, свойственный начальнику уездной полиции (ст. 5). Проект имеет конкретную иерархию всех органов уездной полиции: на этот счет приводится перечень соответствующих полномочий. Стоит отметить, что указанные полномочия практически не изменились по сравнению с ранее предложенным проектом Комиссии. Они были техническими, отчасти редакционными.

Что касается деления на станы, сотни и десятки, то здесь сложилась своя практика. Она распространилась на полицейские органы. Например, так называемые становые приставы находились в ведении полицейского управления уровня уезда. Порядок для внесения изменений в имеющееся деление на станы установлен был следующий: поступала информация от полицейского управления губернатору, далее последний в свою очередь должен был получить решение императора, основанное на представлении. В то же время у губернатора имелись непосредственные полномочия в этой сфере. В частности, к ним можно отнести определение границ стана, а также места дислоцирования становых. По результатам губернатор об этом сообщал министру внутренних дел. Организация работы с документами в станах не оставлялось без внимания. На это даже определялись денежные средства. В свою очередь, обозначенные станы дробились на более мелкие части, именуемые как

сотни, где функции полиции относились к сотским. Далее ниже уровнем имелись десятские. Они выполняли задачи аналогичного свойства, но на уровне селений.

Уездные исправники и их помощники назначались и увольнялись исключительно губернатором без учета соответствия чина и класса должности. Становые приставы также утверждались в должности губернатором по списку кандидатов, представленного уездным исправником.

Следует отметить, что вторым должностным лицом в полиции уезда был помощник уездного исправника. Его должностные обязанности предполагали безотлагательное исполнение поручений исправника. Кроме того, в круг прав и обязанностей данного субъекта входило осуществление надзора за порядком и ходом делопроизводства в уездном полицейском управлении; исполнение полицейских функций на правах городского пристава в уездных городах, где штатным расписанием не предусматривалась должность полицейских приставов. Если исправник отсутствовал в городе, то должностные обязанности его помощника предусматривали выполнение его только текущих, самых основных обязанностей. Вместе с тем, круг ответственности помощника был недостаточно широк, так как без непосредственного распоряжения исправника, его помощник не имел права принимать решение по делам особой важности и значимости.

По большому счету появившаяся должность уездного исправника ранее была представлена в виде должности земского исправника. Их ключевые полномочия были достаточно схожими. Засвидетельствованные корректировки коснулись, прежде всего, таких вопросов, как структурное построение, составные элементы и особенности финансовой деятельности полицейских учреждений. Следует заметить, что остальные стороны в полицейской деятельности изменениям не были подвергнуты.

Своего рода «временные правила» под собой подразумевали заключительное представление о новом способе определения руководителей уездной полиции. В основу легло применение выборного принципа. Здесь нельзя не вспомнить и про назначение должностных лиц полиции именно губернской

администрацией. Это положение было зафиксировано в одном из основных положений уже известного указа о земской полиции, датированной 1837 годом¹. Было определено, что на такие центральные должности, как исправник, его помощник и становой пристав назначение осуществлял сам губернатор. Цель проста – совершенствование реализации полномочий органами полиции.

Нельзя не обозначить и то, что сразу же после введения указа 1862 года П.А. Валуев, в тот период министр внутренних дел, посвятил ощутимую часть своего отчета по итогам 1863 года первым результатам реформы полиции. Он обратил внимание на улучшения, произошедшие в личном составе полиции. Вследствие увеличения жалования появилась «возможность назначать на полицейские места людей образованных и благонадежных», стало формироваться и доверие общества к полиции. «Особенно полезные результаты оказало предоставление начальникам губерний права определения и увольнения исправников, полицмейстеров и их помощников. По отзыву губернаторов при прежнем выборном по сему предмету начал большая часть исправников, подчиненных влиянию представителей своего сословия, не выполняли обязанностей с должною самостоятельностью и деятельностью...»². Вместе с тем, у губернаторов остались полномочия о назначении в ряде случаев полицейского руководства из среды тех же самых сословий и приглашать на должности местных помещиков, которые обладали опытом по долгу прежней службы, соответствующими нравственными качествами могли с особою пользою исполнять возложенные на них новые обязанности³.

Содержание обозначенного отчета министра примечательно тем, что в нем отражалось, как именно строилась вертикаль власти в уездном полицейском управлении. Особое внимание заслуживают два момента. Первый состоит в том, что проводилось приравнение должности уездного исправника с должностью начальника уезда. Тем самым, это означало, что во всем уездном управлении

¹ Том Ю. В. Указ соч. С. 30.

² РГИА. Ф. 229. Оп. 1. Д. 290. Л. 99об. - 100.

³ Там же.

исправник являлся ключевой фигурой. Ему отводилась основная роль в руководстве уездом. Второй момент заключается в том, что местные помещики могли занять должности полиции. Несмотря на то, что эта возможность напрямую не была обозначена, сохранялось полномочие за губернатором возрождения такого порядка в случае появления нужды.

Обособленно необходимо выделить то, как именно видел министр пути реформирования полицейской системы на период с 1863 года по 1867 год. Они состояли в прекращении деятельности сотских и десятских, которые выступали в качестве низового уровня в полиции уезда, создании новых полицейских команд под управлением уездного исправника (специальные вооруженные или подвижные), возникновение так называемых «вытей» в качестве новых территориальных округов.

Были и другие нововведения. Так, предполагалось сформировать новый институт полицейских объездчиков. По своей сути он представлял собой ничто иное как современный институт служебных командировок¹. Очевидно, что одна реформа не могла реализоваться в отрыве от другой, они были не только связаны между собой, но и влияли друг на друга. Данное изменение усиливало полномочия уездной полиции: тем самым выборные крестьянские органы стали подконтрольны ей. Институт сотских и десятских был переустроен. Вместо них приоритет был сделан в пользу расширения легко управляемых подразделений. Так и были созданы специальные вооруженные и подвижные полицейские команды. Они, как уже отмечалось, выступили основной силой, напрямую подвластной уездному исправнику.

Все мероприятия, реализуемые министром П.А. Валуевым, сводились к повышению роли полицейских органов в общей системе государственного управления. К ним можно отнести деятельность по увеличению количественного состава полиции и синхронное расширение сферы влияния полицейских служащих и добавлению новых полномочий. Предложение о создании

¹ РГИА. Ф. 1180. Оп. 1. Д. 1001. Л. 9.

всесословной «выти» также способствовало установлению более внушительной позиции министерства относительно ранее существующей. Данная мера позволила закрепить полицейский контроль по сути над всеми гражданами, проживающими на территории уезда. Это исходило из того, при возникновении «выти» все население определялось в единую административно-хозяйственную и полицейскую систему.

Следующей мерой выступило совершенствование системы финансового обеспечения деятельности полиции. Для улучшения ситуации в этом направлении предусматривалось установление таксированных сборов или пошлин, которые вносили отдельные частные лица за выполненные полицией определенных задач в их пользу. При этом, П.А. Валуев отмечал, что размеры этих сборов должны быть установлены такие, чтобы не ставить население в затруднительное положение, чтобы эти сборы не повлияли на жизнедеятельность. Однако чуть позже появились и противники подобных сборов. В этой группе можно назвать Министерство финансов и Государственный совет. Указанные государственные органы объяснили свою позицию тем, что такая мера приведет к неравному положению полицейских органов среди министерств и ведомств¹.

Вопросу отбора кадров для уездной полиции также уделялось особое внимание. С одной стороны, были отменены выборы исправников, с другой – установлено требование к уровню образования. Например, для полицейской и земской стражи определялся в качестве требования уровень среднего образования.

Отдельно следует отметить положение о правилах зачисления в ряды кандидатов на службу. В частности, Свод законов (речь идет о части 1 тома 2, а именно о статьях 506, 510, 686) предусматривал такой порядок. Кандидаты на

¹ По замечанию И.Т. Тарасова от полицейского чиновника и после реформы 1862 г. требовали по-прежнему, что бы он был одновременно: 1) постоянной охраной; 2) санитаром; 3) химиком; 4) архитектором; 5) цензором; 6) прокурором; 7) помощником судебного следователя; 8) судебным приставом; 9) рассыльным; 10) сборщиком податей; 11) акцизным надзирателем; 12) агентом разных ведомств; 13) исполнителем предписаний как высшего, так и губернского начальства; 14) земским хозяином; 15) блюстителем нравственности. *Тарасов И.Т.* Полиция в эпоху реформ. СПб., 1885. С. 60.

должности в целях прохождения испытаний находились в течение 4 месяцев при канцелярии или губернском правлении. За этот период должны были проверить годность к службе, оценить способности и при успешном прохождении назначить на должности городской и уездной полиции. В случае не прохождения испытаний или истечения обозначенного срока кандидаты откреплялись от канцелярии губернатора или губернского правления.

При всех положительных тенденциях были и направления, которым уделялось недостаточное внимание. Одним из таких направлений выступает денежное содержание служащих уездной полиции. Если рассматривать в целом, то выделялось 2 152 600 руб. на все губернии (44), в которых насчитывалось 458 уездных полицейских управлений. В свою очередь, в уездах сосредотачивалось 1227 станов, на которые определялось 1 144 300 руб.

Что касается окладов по отдельным должностям, то по состоянию на 1862 г. было зафиксировано следующее денежное содержание по различным должностям. Денежное содержание в 1500 руб. назначалось исправнику; становому денежное содержание в 600 руб., а также 500 руб. на канцелярские расходы; содержание в 350 руб. устанавливалось уряднику. При этом по всем этим должностям предусматривались квартиры¹. Предусматривались оклады и по другим должностям полиции. Например, помощнику уездного исправника определялась сумма в размере 1000 руб. в год. Оклад в два раза меньше, 400 руб., предназначался секретарю, столоначальнику, регистратору. Разумеется, не обошлось без указания расходов на канцелярских работников и рассыльных. В унисон денежным вопросам звучал и вопрос относительно численного состава полиции в сторону его увеличения. Известно, что при принятии обозначенных выше Временных правил на службе полиции Российской империи числилось 3 227 аттестованного состава. При этом общее количество доходило до 7014 чел.² (см.: Приложение 1).

¹ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 37. №39089.

² Северная почта. 1863. №181/182. 17-18 октября.

Кроме этого, были расписаны размеры денежных содержаний и по должностям городской полиции. Оклады определялись к таким должностным категориям, которые можно было сгруппировать следующим образом: первая группа – полицейский пристав, помощник полицейского пристава; вторая группа – полицейские надзиратели первого и второго разрядов; третья группа – полицмейстер губернского центра, помощник полицмейстера губернского центра, секретарь. Более того, допускалось увеличение денежного содержания при необходимости по решению начальнику губернии¹. Суммы, выделенные на реформу в полиции, были немалыми по меркам XIX века. 4 250 000 руб. - это изначальная оценка всех затрат на планируемые преобразования. Минфин указывал на другие цифры. По их данным для того чтобы реорганизовать полицейскую систему требовалось дополнительно потратить 1 079 179 руб.²

На этом процесс реформирования не заканчивался, и вопросы, связанные с финансированием, не были решены до конца. 1867 год был ознаменован разработкой нового документа по реформированию полицейских органов. Он именовался как Законоположения об учреждении полиции. Данный документ в качестве проекта был разработан отделом Комиссии о губернских и уездных учреждениях. По своей сути предлагаемый проект выступил одним из первых комплексных проектов о реформировании полиции после ранее проводимых реформ – крестьянской, судебной и земской. Содержание проекта строилось на основе мнений губернаторов к имевшимся Временным правилам 1862 года. Ключевые изменения затронули предмет деятельности полиции, организационно-структурное построение полиции уезда, особенности ведения документооборота и делопроизводства. Все это требовало больших денежных вливаний. Комиссия запрашивала суммы крайне высокие. Только для обеспечения деятельности становых сумма доходила до 7 млн. руб. Такая сумма была недоступна для казны.

¹ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 37. №39089.

²Сборник законоположений, на которых основаны назначения неучтенных доходов и расходов. СПб., 1910. С. 94.

Не говоря уже о расширении штата за счет увеличения количества станов в уездах и повышения размера денежного содержания сотских и десятских¹.

Наблюдалась интересная тенденция: запросы министерства внутренних дел возвышались над самим реформенным законодательством. Нормативные предписания были слабо исполняемыми в целом. В иерархии они были не на первом месте. В то же время были и вопросы к работе комиссии. В частности, нельзя упустить из поля зрения тот факт, что комиссия не использовала в своей деятельности имевшуюся практику, связанную с особенностями наступления ответственности должностных лиц. Речь шла о порядке наступления ответственности служащих полиции исключительно на основе решения губернской администрации. Весьма примечательно, что полицейские служащие обладали полномочиями на применение более жесткого контроля как за населением, так и за сельской администрацией.

После реформатора-министра П.А. Валуева на должность министра был назначен А.Е. Тимашев. Он продолжил реформаторскую линию предшественника. В частности, его усилия были направлены на перестроение уездной полиции за счет изменения организационной структуры и переподчинения органов и учреждений полиции². Хотя возможность привлечения к ответственности полицейских, в том числе путем наложения различного рода взысканий, сводилась к полномочиям губернатора.

Вскоре после назначения новый министр разработал еще один проект, касающийся устройства полиции³. С этим проектом 16 марта 1873 г. он выступил на заседании Госсовета. Основная идея сводилась к тому, чтобы министерству определить место в системе местного управления и наделить также административными функциями. В частности, предлагалось уездному исправнику

¹ Материалы, собранные для высочайше утвержденной комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. Отдел административный и полицейский. СПб, 1870, 1876.

²РГИА. Ф. 229. Оп. 1. Д. 290. Л. 3-4.

³ «Об устройстве полиции и учреждении полицейской стражи в губерниях, управляемых по общему учреждению».

установить как полицейские, так и административные функции. Эти усилия не были встречены поддержкой. Основной массив министров отказались принимать новый закон вместо старых Временных правил.

Как отмечал известный историк и общественный деятель М.Н. Катков, «вложение более 11 млн. руб. государственных и средств от земства на создание и оснащение сил полиции на селе с изменением основ сельского управления привлечением сотских на полицейскую службу копированием создания института констеблей в Англии, ставит много вопросов: а) целесообразность больших расходов; б) привлечением сотских возникнет возможность развала структуры крестьянского самоуправления; в) не ограничится ли это усилением губернских жандармских команд?» - спрашивал М. Н. Катков¹. Исследователь подчеркивал значимость привлечения правительством земства в сфере вспомогательных функций по организации структур полиции на местах.

Идея о том, что сельское население само должно содержать органы правопорядка, была заложена в основные положения реформирования полицейской системы. Историк государства и права XIX века И.Е. Андреевский отмечал, что эта принципиальная установка разделялась значительной частью членов заседания². Такая позиция предопределила необходимость проведения мероприятий по обсуждению и согласованию изменений, касающихся сотских в части повышения денежного содержания и назначения на должности под контролем служащих уездных управлений.

Тогда еще И. Е. Андреевский обращал внимание на отдельные стороны происходящих преобразований. Он писал, что: «Должна быть гармония полицейской деятельности для общин (села, волости), земства и органов земской полиции. Средства для этого не в новых тратах на полицейские органы, а в новом направлении... Только в этом существенное средство реформы: без него она

¹ Катков М. Н. Преобразование полиции империи. Исторический разбор работ правительства об этом //Московские ведомости. 1873. 18 марта. №63.

² Андреевский И. Е. Реформа исполнительной полиции в России // Сборник государственных знаний / отв. ред. В. П. Безобразов. Т. V. СПб., 1878. С. 139.

будет формальной, бумажной»¹. Другую сторону этих преобразований он видел в том, что требуется передать губернатору полномочия по полноценной координации деятельности полицейских органов у себя в губернии. Очевидно, решение таких вопросов без участия населения не совсем корректно. На счет участия общественности И. Е. Андреевский писал: «Чтобы они были приведены в гармонию с полицейской властью, необходимо, прежде всего, чтобы они были поставлены на подобающее место в структуре губернской и уездной администрации, чтобы они вошли как существенное звено в организацию местных властей, а не стояли подле них, как стороннее тело как государство в государстве. Так как они стоят ныне»².

Были и другие позиции относительно порядка реформирования полиции. Например, сенатор М.Е. Ковалевский представил свое видение системы полицейских органов. Среди разновидностей полиции им были выделены: во-первых, общегосударственная (выполнение в большинстве своем традиционных функций); во-вторых, земская (должна была исполнять задачи по хозяйственным делам); в-третьих, финансовая (сосредотачивала спектр вопросов, связанных с организацией сборов с населения)³. Сенатор затронул также и другие аспекты реформирования. Им была подробно раскрыта система должностей полиции и их функциональные обязанности, отражены критика и предложения по изменению принятых границ станов. Кроме этого, данным членом Госсовета была озвучена конкретная рекомендация по образованию из сотских уездной стражи. При этом в количественном отношении предполагалось, что один стражник будет приходиться на 3 тыс. жителей. В сферу управления таких стражников, по мнению М.Е. Ковалевского, следовало также отнести и десятских.

Нельзя не учесть и того обстоятельства, что реформирование министерства

¹ *Андреевский И. Е.* Реформа исполнительной полиции в России // Сборник государственных знаний / отв. ред. В. П. Безобразов. Т. V. СПб., 1878. С. 139-140.

² Там же. С. 140.

³ *Ковалевский М. Е.* Записка члена Государственного совета сенатора Ковалевского, заключающая материалы, касающиеся положения и деятельности полицейских учреждений по данным, обнаруженным при ревизии губерний Казанской и Уфимской. СПб.: Б.г.

шло с постоянным обращением к специфике преобразований полицейских органов, имевших место быть в зарубежных странах, в особенности стран Западной Европы. Также изучался опыт работы действующих правоохранительных органов. В качестве примера можно отметить применение наработок других стран в области повышения дисциплинированности сотрудников. Одной из таких практик выступает появление должности урядника, призванного реализовывать полномочия по предупреждению и пресечению беспорядков¹. Эти новшества были датированы концом 1970 годов. Тогда же эти изменения и были закреплены на законодательном уровне. Речь идет об утверждении 9 июня 1878 году соответствующего документа: «Временное положение о полицейских урядниках в 46-ти губерниях, по Общему учреждению управляемых»².

Создание в структуре уездной полиции такой должности и наделение его соответствующими функциями предполагало не только разработку нормативной документации (например, инструкции), но и изменение в работе ряда других, уже имевшихся. Были исключены такие должности, как тысяцкие, конные рассыльные и помощники станových приставов. Все функции, свойственные по сокращенным должностям, включал в себя полицейский урядник. Более того, ему были свойственны обширные полномочия, связанные не только непосредственно с полицейской деятельностью, но и с руководством и надзором за служащими полиции, в частности за сотскими и десятскими, а также с организацией деятельности волостных старшин и сельских старост. Особое место в работе урядников должна была занять деятельность по обеспечению безопасности, защите общества от безнравственных поступков и хищений, по проведению дознания, а также по надзору за общественным порядком.

Несмотря на то, что у урядников обязанности были аналогичны с обязанностями десятских и сотских и по широте уступали кругу обязанностей

¹ РГИА. Ф. 1286. Оп. 53. Д. 271. Л. 61об.

² ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 53. Отд. I. № 58610. С. 398-400.

волостных старшин и сельских старост, они отличались значительностью для общей полицейской и надзорной деятельности. Например, сюда можно отнести возможность установления противозаконных и преступных действий полицейским и следственным путем, а также полномочия по осуществлению прокурорского надзора.

Появление новой должности урядника, как и другие отдельные вопросы реформирования полиции, вызывали немало разладов со стороны общественности и заинтересованных лиц¹. Помимо общего несогласия были и дельные предложения. Одна из позиций состояла в том, что необходимо исключить волостных старшин и сельских старост из системы полицейских органов, убрав у них полицейские полномочия и соответствующие обязанности. Это стало бы одним из шагов к формированию единой уездной полиции. Другое мнение состояло в том, что следовало бы вернуть полицию на рельсы общественной полиции, в которой основной состав должны были образовать 48 тысяч сотских и 220 тысяч десятских². Это объяснялось также тем, что волостные старшины по факту не находились в ведомственном подчинении исправников, что нельзя сказать про сотских³. Не случайно сразу двумя министрами сотские выделялись в особый класс, которому предусматривался увеличенный оклад денежного содержания. На этот же период приходится идея о создании полицейских участков (околотков). И это все должно было создаваться за счет деления губернии на станы⁴. Тем самым, исходя из анализируемых изменений полицейские урядники должны были стать прототипом создаваемой в дальнейшем сельской полиции, осуществляющей функции на профессиональной основе.

Что касается численности урядников, их количество возросло: в 1879 г. на

¹ Вестник Европы. 1887. №11. С. 397.

² Белецкий С., Руткевич П. Исторический очерк развития полицейских учреждений в России. СПб., 1913. С. 31.

³ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 49. №53678.

⁴ Белецкий С., Руткевич П. Исторический очерк развития полицейских учреждений в России. СПб., 1913. С. 32.

службе состояло 5109 человек, через год, в 1880 г. на 550 человек больше. По данным Ю. В. Тота лишь $\frac{1}{4}$ часть сотрудников имела образование на уровне церковно-приходского училища, $\frac{2}{3}$ от общего количества урядников в возрасте от 25-45 лет имела армейскую подготовку. Однако к весне более 270 человек (6%) были уволены со службы из-за поведения, порочащего честь мундира (107 - за пьянство, остальные - за «нерадение по службе») ¹. Частным лицам, а именно помещикам и частным промышленникам, к которым относились заводские и фабричные администрации, разрешалось содержать своих урядников. Однако они не решали проблемы реорганизации низших институтов уездной полиции.

Если рассматривать данную проблему на общегосударственном уровне, то следует отметить, что основа полицейской реформы была в устойчивой тенденции поступательной реорганизации полиции, которая следовала за изменениями в иных сферах жизни общества, которые были в существенной степени взаимосвязаны с деятельностью полиции. Важнейшей мыслью данного процесса стало наращивание полицейских сил.

В целом, в преобразовании уездной полиции XIX в. специалисты выделяют три периода: реформаторство (1866-1874 гг.); замедление реформ (1878-1881 гг.); внутренний кризис ². Следует отметить, что в ходе реформ финансовые проблемы были тесно связаны с кризисными явлениями кадрового характера. Оклады служащим в полиции незначительно были повышены лишь в 1862 году. Нельзя не заметить, что вопрос об улучшении финансового положения полицейских был предусмотрен почти во всех проектах программ реформирования. Несмотря на это обстоятельство, правительством была осуществлена попытка решения кадровой проблемы лишь количественными методами. Когда рассматривались предложения МВД об учреждении и реформировании ряда должностей руководствовались, чтобы при осуществлении не произошло сокращения численности полицейских сил в уезде.

¹Тот Ю. В. Указ соч. С. 370.

² Там же. С. 24.

Во всех этих преобразованиях усматривалось два сценария развития событий. Один из путей сохранял выборный тип определения должных лиц на уже имевшиеся должности: речь шла о сотских, десятских и представителей населения по типу самоуправления. По такому пути на указанные должности служащие избирались. Другой путь предполагал изменение в способе определения должностных лиц – вместо выборного на замену предлагалось назначение. В рамках такого механизма должностные лица зачислялись на государственную службу, и в этом плане к ним относились все привилегии, требования и запреты госслужащих. Как бы ни старались сторонники второго пути обосновать внедрения этого сценария, был установлен (по сути - сохранен) выборный способ с ранее имевшимися должностями. Лишь возникновение новой должности урядника несколько смягчило ситуацию.

Таким образом, изъятие полицейских функций из компетенции общеадминистративных органов способствовало бы повышению четкости действий полиции, освобождая ее от «ведомственных интересов» и защите интересов отдельных граждан.

По вопросу компетенции МВД предлагало сотских и десятских не избирать, а назначать властью начальника уездной полиции из отставных военных. В каждой губернии предполагалось создать конно-полицейскую стражу с военной организацией и воинской дисциплиной. Для сотских также предполагалось установить денежное содержание, использование обязанностей десятских предлагалось оставить в виде натуральной повинности с помощью метода жесткого влияния руководства МВД.

Следует особо остановиться на одном из ключевых вопросов, проводимых в полиции изучаемого периода преобразований, а именно – участии полиции в расследовании дел. В этом плане недостатки полицейского расследования были настолько очевидными, что процедуры преобразований начались еще до периода отмены крепостного права. Кроме того, освобождение от влияния вотчинной

полицей в качестве предпосылок развития требовало серьезных изменений в реформировании суда и местного управления.

Земские учреждения обеспечивали решающую роль дворянства. Исполнительным органом была земская управа. В функции земства входило: строительство больниц, школ, дорог, благотворительных заведений, организация земского кредита, занятия продовольственными делами, развитие кустарной промышленности, организация статистики и др. вопросы. Земские управы не имели прямой власти. За этим они обращались к правоохранительным органам. Это сковывало деятельность земств, даже ставили их под контроль полиции, а, значит и правительства. По Городовому положению от 16 июня 1870 г. полиция городов не была связана с городским самоуправлением. Городская дума также обращалась за помощью к полиции.

Существенную роль в уезде играли исправники. С 1874 года исправникам отводились самые обширные полномочия. Начиная от финансовых дел (сбор податей и выкупных платежей), заканчивая сугубо управленческими функциями. Исправник одновременно входил в несколько формирований, именуемых присутствием. Среди них можно выделить: во-первых, это уездное присутствие по делам крестьян (исходя из наименования, главным образом, разрешались вопросы сельского (крестьянского) населения); во-вторых, присутствие по воинской повинности; в-третьих, особое присутствие для срочных свидетельств уездных казначейств. Кроме этого, исправник выполнял функции председателя распорядительного комитета уезда. Последнее обстоятельство составило самое существенное значение из этого перечня. Увеличение штатов было незначительным, оно шло за счет расширения низового звена полиции (урядники).

Немало было проблем с распределением и перераспределением урядников. Система размещения была несовершенной: в некоторых уездах не учитывались размеры участка, в других - количество жителей. Вероятно, отчасти это было связано с тем, что сам губернатор занимался распределением урядников по

уездам. В качестве демонстрации вышесказанного, обозначим, что размеры участков варьировали, начиная от 10 верст, заканчивая 100 верстами. Проблема распределения урядников в уездах по количеству жителей была еще более острой: Разброс от 1 700 человек до 39 000 человек на контролируемом участке. Качественно и эффективно решать поставленные задачи на такой густо населенной территории одному человеку вряд ли возможно.

При всем этом примечательным было то, что на должности урядников подходили лица вне зависимости от общественного положения. Деятельность их базировалась на инструкции, в которой было отражено, что они должны были контролировать деятельность сотских и десятских, выступая при этом в роли дополнительного контролирующего звена. Но вместе с тем, по ряду свидетельств положение их усугублялось низким качеством кадров, неудовлетворительным материальным обеспечением. Поэтому можно сделать вывод, что усилия сотских были направлены не на взаимодействие с урядниками, а на сокрытие своих имеющихся недостатков. Вместе с тем, правительство поддерживало институт урядников. Но сельская полиция не удовлетворяла самих крестьян, и потому население от выборов стало склоняться к найму лиц с установленным по контракту окладом.

Таким образом, к началу 1880-х годов не произошло существенных изменений в деятельности сельской полиции. Служба строилась на основе натуральной повинности и продолжала носить феодальный характер. Во-вторых, малочисленной профессиональной полиции удавалось решать задачи по борьбе с правонарушениями, строя свою деятельность с помощью крестьянских выборных органов. В этом плане особым образом выделялось положение служащих полиции. Они могли отдавать поручения волостным старшинам и проверять их исполнение. Уже с 1874 года у исправников появилось право наложения до 25 рублей, а что еще внушительнее это предоставленная возможность ареста волостных старшин до 7 дней за невыполнение поручений.

Полицейские обязанности волостных правлений и сельской полиции были

очень схожи, едва ли не тождественны. В волостных правлениях сосредоточено выполнение практически всех важнейших полицейских обязанностей, сотские в свою очередь превратились в прямых исполнителей этих обязанностей. Становые приставы зачастую действовали через волостных старшин, имевших в своем распоряжении лошадей для разъездов и канцелярию. Они являлись не только главными органами по взысканию податей и сборов, но и исполняли большую часть приказаний, возлагаемых на полицию в указанной выше части.

Кроме того, с 60-х гг. XIX в. правительство предпринимало попытки реанимирования положения, которое предоставляло полиции на уездном уровне исполнительно-распорядительной деятельности широкий объем прав и обязанностей в административной сфере. Например, дисциплинарная власть исправника распространялась на волостных и сельских должностных лиц¹.

Таким образом, реформационные преобразования 60-70-х гг. XIX в. можно назвать существенной вехой, важным этапом формирования гражданского общества. Но вместе с тем, следует заметить, что инновационных преобразований политико-правового характера, которые могли бы стать базой системного изменения сферы государственного управления, в том числе и полиции, осуществлено не было. При этом в бюрократической системе сформировалось устойчивое мнение, что осуществленные реформационные изменения ослабили полномочия полицейских и административных органов государственной власти. Как справедливо отмечено, «реформа полиции должна была осуществляться параллельно с другими реформами, не опережая, и следуя за ними. Такой сценарий придавал ей догоняющий и, следовательно, запаздывающий характер»². Реформационные преобразования значительно сократили сферу полицейских полномочий, в то же время не определили инновационных основ ее соподчинения существующих и вновь созданных учреждений. По этой причине полномочия полицейских органов расширились за счет новых функций, которые следовало

¹ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 41. Отд. 1. № 43501; Т 49. Отд. I № 53678.

²Тот Ю. В. Указ. автореф. С. 23.

расценивать как определенные неудобные обременения.

После двух десятилетий преобразований принципы организации и деятельности полиции меняются. Значительная роль в ее укреплении как органа государственной власти принадлежит комиссии статс-секретаря и сенатора М.С. Каханова¹. Из поставленных к рассмотрению 19 проблемных вопросов, 6 относились к полиции: о круге деятельности полиции; о целесообразности деятельности государственной и исполнительной полиции; о разработке принципов деятельности полицейских учреждений; об анализе деятельности института становых принципов по территориальному призыву по воинской обязанности, судебно-мировых и судебно-следственных участков; по вопросам деятельности полиции в городах.

В комиссии рассматривались вопросы освобождения от несвойственных полиции обязанностей как насущная необходимость и в связи с опытом полиции Австро-Венгрии, Пруссии, Франции. Большое внимание уделялось рассмотрению функций становых приставов, а также уездных исправников. Основная задача комиссии «превратить полицию из универсального органа в системе местного управления в учреждение надзора за состоянием охраны общественного порядка так и не была выполнена»².

В. Ф. Джунковский, в начале XX века московский губернатор, впоследствии один из руководителей МВД, который принимал участие в разработке проекта реформы на заключительном ее этапе в начале XX века, в воспоминаниях с сожалением констатировал: «Россия ждала реформы полиции, не более и не менее как 50 лет... Когда в 1861 г. последовало освобождение крестьян от крепостной зависимости, то, казалось бы, одновременно следовало бы подготовить и реформу

¹ Гессен В. М. Полицейская реформа в трудах комиссии статс-секретаря Каханова // Известия Санкт-Петербургского политехнического института. СПб., 1905. Вып. 1-2. С. 37-76; Зайончковский П. А. Кризис самодержавия на рубеже 1870-1880-х гг. М., 1960. С. 431-451; Он же. Российское самодержавие в конце XIX столетия. М., 1971. С. 217-245; Большов В.В. Кахановская комиссия в 1881-1885 гг. (к вопросу о внутренней политике самодержавия в 1880-х гг. XIX в.). М., 1978.

² Гессен В. М. Указ. соч. С. 64-65.

полицейской, а между тем она оставалась с екатерининских времен только с некоторыми изменениями»¹. Он выразил мнение большинства исследователей и практиков проведения столь важной государственной структуры, какой являлась полиция.

В социально-экономическом и политическом плане к началу XX века Российская империя вышла на новый уровень развития. В этой связи кабинетом министров под председательством П.А. Столыпина (1906-1911 гг.) были предприняты попытки проведения очередных глубоких изменений в организации и деятельности полиции. Было немало сделано в области теоретического анализа и практики проведения очередной реформы полиции, но эти попытки в силу ряда обстоятельств, связанных с проведением военных компаний (русско-японская, Первая мировая война, развернутое революционное движение масс населения) приведших к ослаблению экономических условий жизни населения и осложнили завершение преобразований в полиции и, в конечном счете, процесс развития государственного управления в России.

Изложенное позволяет сделать вывод, что в рамках практического измерения полицейская реформа, которая началась с принятия «Временных положений об устройстве полиции» от 25 декабря 1862 года осталась перманентным комплексным аргументом полицейских изменений до падения монархии в России в феврале 1917 г.

¹Джунковский В. Ф. Воспоминания. М., 1997. Т. 2. С. 135.

§ 2. Развитие «полицейского» законодательства Российской империи в 1862–1917 гг.¹

Период конца XIX - начала XX вв., наполненный реформами и преобразованиями социально-экономической сферы государства, отразился и на компетенции органов полиции. В Полном собрании законов Российской империи исполнительной (общей) полиции посвящено более 1,2 тыс. нормативно-правовых актов, точнее по нашим подсчетам – 1236 (см. Приложение 2).

Следует отметить, что акты, касавшиеся полиции, издавались ежегодно. Их количество составляло в разные годы от 7 до 93, что в среднем составляет 23 – 24 документа в год (23,8 акта в год).

В Приложении 2 полицейское законодательство распределено не только по годам, но и по территориальному принципу. Так, за 1862 – 1913 гг., т.е. с начала полицейских преобразований и до времени издания последнего тома Полного собрания законов Российской империи в 1913 г., было принято 135 документов общего характера о полиции, 132 – по столичной полиции (санкт-петербургской

¹ При написании данного параграфа использованы следующие работы автора: Мочалова А.А. Полное собрание законов Российской империи как исторический источник преобразований в полиции во второй половине XIX-начале XX века // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 3 (31). С. 220–225; Мочалова А.А. Нижегородская речная полиция во второй половине XIX века // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 1 (29). С. 297–300; Мочалова А.А. Охрана транспортных коммуникаций Нижегородской полицией в XIX - начале XX столетия // Полиция России: вчера, сегодня, завтра. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 2-х т. / под ред. А.Н. Конева. Н.Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2012.. Т. 2. С. 125-136; Сальников А.А., Мочалова А.А. Становление речной полиции в России // Материалы VIII Международной научно-практической конференции «Актуальные научные достижения – 2013». Прага, 2013. С. 35–38; Мочалова А. А. Нижегородская ярмарочная полиция в свете реформ второй половины XIX века // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 3 (27). С. 245–249; Мочалова А. А. Законодательство Российской империи о создании специализированных видов полиции по охране государственного, общественного и личного имущества // Народ и власть: взаимодействие в истории и современности: сб. научн. тр. / отв. ред. И.В. Михеева, Ф.А. Селезнев. Нижний Новгород: Изд-во ООО «Растр», НИУ ВШЭ. Н. Новгород, 2015. С. 198-209; Мочалова А. А. Развитие «полицейского» законодательства Российской империи в 1862 г. – начале XX в. // Студенческий гений – 2018: Сборник ст. по материалам XV Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых (26 апреля 2018 г.): Н. Новгород: Гладкова О.В., 2018. С. 183-186.

и московской), 239 – по полиции Прибалтики, Закавказья и Средней Азии, 654 – по полиции Европейской части Российской империи, 74 – по полиции Сибири и Дальнего Востока.

На начальном этапе преобразований следуют изменения отношений в сфере судебной компетенции полиции¹, шедшие довольно сложно. Первые изменения отражались в появлении конно-полицейской стражи, урядников, изменениях системы крестьянского общественного управления. Касающиеся полиции акты, отражали материальное обеспечение сотрудников, в том числе: жилье, обмундирование, социальное обслуживание (см.: Приложение 3)². Следует отметить, что законодательные акты, содержащиеся в Полном собрании законов Российской империи, в сравнении со Сводом законов Российской империи носят адресный характер, адресованы конкретному полицейскому органу, реже - всем полицейским учреждениям. Наибольшее количество актов высшей юридической силы в рассматриваемый период принято по регионам Европейской части России – 650 актов, по регионам многонационального государства (Прибалтика, Закавказье, Средняя Азия) - 239, Сибирь и Дальний Восток – 71 (см.: Приложение 1).

Таким образом, значение Свода Законов и Полного собрания законов Российской империи как источника по законодательной практике преобразований высшими органами власти и управления (глава государства, правительство, Государственный Совет, участием МВД и иных государственных структур управления) в системе общей полиции МВД имеет определяющее положение.

Анализируя положения Полного собрания законов Российской империи, можно сделать вывод об особенностях организационно-штатского развития структур полицейских команд в различных регионах. Этот фактор связан с обширностью территорий государства и проживающих в нем национальностями.

¹ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 51. №56319. Об открытии нового отделения Коммерческого Суда и прекращение приема по взысканиям векселей Московской Управой Благочиния.

² ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 54. №60385. О производстве квартирных денег уездным исправникам и их помощникам.

Следует отметить, что организационные изменения в составе общей полиции повлекли за собой изменение и специфики их функционирования, которое выразилось в трансформации методов и способов осуществления ее деятельности, организационных форм ее осуществления. Круг обязанностей и компетенция городской и уездной полиции закреплен в «Общем учреждении губернском», а также в «Уставе о предупреждении и пресечении преступлений». В первом документе отражались предметы ведения полиции. К таковым относились: наблюдение за исполнением законов, охрана безопасности, надзор за делами общественного благоустройства. Следует особо отметить, что в соответствии с п. 1 в задачи полиции входило обнародование указов и постановлений правительства, защита благочиния, нравов и церкви. Свод законов определял правовое положение уездно-городской полиции. У Министерства внутренних дел было желание укрепить служебную дисциплину и установить ее применительно к воинской. П. А. Валуев отмечал, что «главное зло в отсутствии твердого центра полицейского управления. Пока генерал-губернатор не будет руководствоваться взглядами министра внутренних дел и каждый по-своему толкует взгляды государя, разладица не прекратится»¹.

Еще до известного указа от 25 декабря было принято решение в столице и Москве принимать на службу военнослужащих. Указом от 2 февраля 1862 г.² было утверждено мнение Государственного Совета «О некоторых мерах для преобразования и усиления комплектования Санкт-Петербургской городской полиции» «о преобразовании команд сей полиции, в замене большей части штатных чинов, уволенных со службы... по образцу жандармских команд»³.

Позднее, 9 июня 1863 г., утверждено мнение Государственного Совета «Об усилении личного состава московской полицейской стражи и ассигновании экстраординарного кредита по дополнительному содержанию полицейской

¹ Валуев П. А. Дневник министра внутренних дел. 1865-1872. Т. 2. – М., 1997. С. 50.

² ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 37. №37942.

³ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 36. №37485.

стражи в Москве и Петербурге»¹, кредит на это мероприятие был предусмотрен 22 мая 1862 г.². Он был рассчитан на 1 тыс. бывших военнослужащих. К таковым относились люди из военного ведомства, прослужившие не менее трех лет, не состоявшие в штрафных подразделениях. Специальным указом от 22 августа 1863 г. было регламентировано пополнять штат два раза в год: в январе нижними чинами, уволенными в отставку, и в августе, когда дается увольнение в бессрочный отпуск. Для получения необходимого количества «обер-полицмейстер дает заявку в Департамент военного ведомства о числе требующихся в составе полиции людей»³. Департамент исполнительной полиции МВД распоряжением от 7 марта 1863 года определил порядок допуска военных офицеров на должности уездных исправников⁴.

После принятия распоряжений по приоритету приема военнослужащих в столицах возникали проблемы в связи с отождествлением полицейской и военной службы, требовались разъяснения, уточнения в нормативных предписаниях. Именным указом от 17 июня 1865 г. «Об освобождении резервных частей войск от обязанности посылать полицейские команды по требованию гражданского начальства для полицейской службы и для экстренных командировок»⁵, что необходимо МВД для пресечения крестьянских волнений.

На основании Положения комитета министров был принят указ «О порядке комплектования полицейских команд» от 5 сентября 1865 г.⁶. В нем отмечалось, что и губернским, и уездным властям рекомендовалось осуществлять порядок вольного найма в полицию для военнослужащих, отправленных в бессрочный отпуск, чтобы «выбрать лучших людей при назначении в полицейские команды и не иначе, как по соглашению с местным полицейским начальством». А 8 ноября

¹ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 38. №39850.

² ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 37. №38309.

³ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 38. №39950.

⁴ Сборник циркуляров и инструкций МВД за 1862, 1863, 1864 гг. Сост. Д. Чудовский. СПб., 1873. С. 392.

⁵ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 40. №42217.

⁶ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 40. №42458.

на основе рекомендаций Государственного Совета был принят указ «О новых правилах относительно сроков и преимуществ службы чинов полицейских и пожарных команд» о сроках военной службы при направлении в бессрочный отпуск и на службу в полицию¹. По выслуге 12 лет унтер-офицер, придя на службу в полицию, приобретал право на получение двойного оклада.

Для контроля распоряжений по пополнению военными служащими полицейских и пожарных команд в начале 1868 г. утверждено мнение Государственного Совета «О некоторых изменениях в статьях Свода Военных постановлений касательно инспектирования полицейских и пожарных команд, состоящих в городах Империи»², где инспектора обязывались ежегодно проверять довольствие и служебные помещения в городских полицейских учреждениях.

4 июля 1873 года утверждается решение МВД «Об установлении порядка комплектования полицейских и пожарных команд в виду предстоящего введения всеобщей воинской повинности» о том, чтобы «назначить единовременно на укомплектование полицейских и пожарных чинов которые пополняются вольнонаемными такое число молодых солдат набора сего года, какое окажется необходимым МВД от четырех до пяти тысяч человек»³. Они могут быть направлены после прохождения 6-ти месячного обучения в резервных батальонах. По вольному найму направлять их в полицейские команды под контроль руководства полицейских учреждений.

Губернатор по этому распоряжению являлся прямым начальником для подобных лиц. В указе отмечалось, что за преступление, или дурное поведение необходимо передавать правонарушителей в распоряжение военного ведомства, но принимать к ним установленные законом меры и по усмотрению ведомства МВД. В случае совершения преступления или проступка военными, состоящими на службе в полиции, судебное ведомство имеет право применить наказания,

¹ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 40. №42660.

² ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 43. №45445.

³ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 48. №52438.

соединенные с лишением всех прав состояния с исполнением наказания по правилам военного ведомства». Иными словами, применять к ним меры по Военным уставам.

В указе от 21 октября утверждается решение Государственного Совета «О возложении на уездные полицейские управления обязанностей принимать из военного ведомства рекрут, возвращаемых в первобытное состояние»¹ с приложенной соответствующей инструкции. В ней предложен механизм направления военнослужащих на службу по вольному найму в полицию. Отмечено, что из воинской части он направляется в ближайшее губернское правление и там докладывает о своем прибытии и дальнейших целях, получает командировочные, «кормовые» и продвигается дальше к месту назначения не забывая отмечаться в полицейских управлениях к месту следования. В последующем, в указе 19 сентября 1874 г. «Об инструкции полицейским учреждениям по наблюдению за укрывающимися от воинской повинности»² отмечено информировать о подобном факте МВД. При участии с Военным министерством и Министерством юстиции по укрывательству производится дознание³, рассматривается по компетенции и устанавливается ответственность по российскому законодательству.

Следует отметить роль Департамента исполнительной полиции по осуществлению преобразований в полиции. Так, циркуляром от 22 февраля 1863 г. «Об устройстве полиции» губернаторов информировали, что составлено подробное расписание актов уездов и особых городских полицейских управлений. Отмечены изменения в делопроизводстве, штатной расстановке, финансировании на счет МВД⁴. В распоряжении вынесен вопрос на обсуждение об учреждении конной полицейской стражи.

¹ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 48. №52706.

² ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 49. №54881.

³ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 50. №55107.

⁴ Сборник циркуляров и инструкций МВД 1862, 1963, 1864 гг. - СПб., 1873. С. 231-237.

Впоследствии вопросы организационно-штатной дисциплины совершенствовались. Так, в циркуляре «О доставлении сведений о чинах полиции предлагалось отмечать: 1) число чинов полиции; 2) суммы на их содержание и канцелярские издержки; 3) из каких источников эти суммы; 4) о численности станов в уездах¹.

С введением института судебных следователей Судебными уставами 20 ноября 1864 года полиция была устранена от производства уголовного следствия и ее роль ограничивалась проведением дознания. Циркуляром Департамента исполнительной полиции от 11 января 1868 г. «О содействии полиции судебному ведомству при расследовании преступлений»² наряду с дознанием полиции рекомендовалось производить негласное наблюдение. Это не противоречило ст. 254 Устава уголовного судопроизводства 1864 г. Полиция выполняла роль исполнителя судебных поручений. А согласно ст. 37 Устава уголовного судопроизводства после продолжения расследования возникала и ответственность дисциплинарная, что было воспринято как ущемление прав полиции. А комиссия при МВД в 1875 году прямо заявила, что система предостережения является бесцельной и вредной мерой, клонящейся лишь для возбуждения страстей, затрагивающей самолюбие полиции. Министр юстиции не был против совершенной отмены предостережения. Более того, он считал данное изменение полезным, при условии наличия дисциплинарного суда. Данный вопрос был решен в пользу полиции Указом от 18 декабря 1879 года³.

Необходимы были не только этические правила, но и организация специализированного суда в самой полиции, который и был создан при Санкт-Петербургской городской полиции сразу в период прихода на должность обер-

¹ Сборник циркуляров и инструкций МВД за 1970 г. Сост. Д. Чудовский. – СПб., 1874. С. 197.

² Сборник циркуляров и инструкций МВД за 1867, 1868 гг. С. 48.

³ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 54. №60299.

полицмейстера, а впоследствии градоначальника Ф. Ф. Трепова¹, 13 июля 1872 г. был создан специализированный суд в Москве².

Ю.Г. Галай справедливо обратил внимание на неоднородность исполнения гражданского законодательства полицией, «центральные власти оказались бессильны не только объединить и поставить деятельность полиции в рамках закона, но даже прекратить те отдельные злоупотребления, которые она считает злоупотреблениями»³.

Введение земских учреждений 1864 года внесло важные изменения в положение уездной полиции. К земству перешли дела по обеспечению условий безопасности и благосостояния. 8 ноября 1865 г. было утверждено Мнение Государственного Совета «О новых правилах относительно сроков и преимуществ чинов полиции и пожарных команд»⁴. На основе названного выше указа 30 декабря 1865 года принята Инструкция «О порядке увольнения в отпуск и в отставку нижних чинов полиции и пожарных команд». Отныне поступившие в рекруты после 8 сентября 1859 г. могли увольняться в отставку только спустя 15 лет, а в уход бессрочный отпуск дозволялся, лишь с 12 лет. Поступившие же на службу до этого времени должны уходить в отставку через 20 лет, а в бессрочный отпуск – с 15 лет. Отказавшиеся же от права уволиться на пенсию и выразившие изъявление после остаться на службе награждались серебряным шевроном из галуна на левой стороне мундира и получали прибавочное жалование в размере

¹ *Пиотровский В., Кудрявцев Д., Очкур Р.* Полиция Российской империи (к 140-летию сыскальной полиции). Неизвестные факты, указы, распоряжения – СПб., 2005. В указе императора от 4 мая 1865 года «Об упразднении структур Санкт-Петербургского городского полицейского управления» отмечалось, что «дела полицейского городского управления должны быть переданы губернатору, а полицейские дела обер-полицмейстеру. Ему повелевалось предоставить право на заведование всеми делами по охране общественной безопасности и общественного порядка (ПСЗ II. Т. 40. №43262).

² ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 47. №51092. Об учреждении при Московской полиции особого суда на правах полкового.

³ *Галай Ю. Г.* Преобразование исполнительной полиции в России второй половины XIX века // Политико-правовое значение великих реформ в 60-70-х годах XIX века в России. Н. Новгород, 2011.

⁴ Сборник циркуляров и инструкций МВД за 1865, 1866 гг. / Сост. Д. Чудовский. СПб., 1873. С. 222-227.

полугодового оклада. Тем же из служащих, которые после выслуги отказывались от отставки, предоставлялись следующие преимущества: 1) жаловалась серебряная медаль «За усердие», как знак признательности за службу; 2) награждались золотым шевроном из галуна на левом рукаве мундира, с правом сохранения шеврона по уходу со службы; 3) прибавление сверхштатного жалования (за первое трехлетие – в размере одного оклада; во второе трехлетие в размере двух окладов; в третье трехлетие – в размере трех окладов и четвертое трехлетие – в размере четырех окладов).

Унтер-офицерам, прослужившим в этом звании 12 лет предоставлялось право (по желанию) на производство или в военные офицеры, или в гражданский чин. Классный чин оставался за ними и после отставки. Если же унтер-офицер удостоивался производства в военные офицеры, то он должен был сдать экзамен по установленной программе¹. Если таковой унтер-офицер отказывался от офицерского звания, то ему жаловалась темляк. Следовало награждение серебряным шевроном из галуна (если он выслуживал общий обязательный срок, то награждался медалью «за вторичную службу установленную»). Он освобождался также от наказания без суда и по суду, получал жалование определяемое «для отказавшихся от производства нижних чинов военных ведомств. При выслуге или после того пять лет, предназначавшееся ему жалование сохранялась как пенсия.

Одним из логических следствий проведенных реформ, в особенности на укрепление дисциплины применительно к воинской явилось учреждение института урядников в системе МВД². В циркуляре Департамента исполнительной полиции МВД «Об учреждении должностей полицейских урядников» от 9 июня 1878 г. отмечалось, что не должна практиковаться частая смена урядников, назначение на эту должность должно быть безотлагательным, во избежание частных увольнений необходимо проводить работу с людьми,

¹ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 40. 342660.

² ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 53. №58610.

претендующими на эту должность, контроль за исправниками вменялся в обязанности губернатора¹.

Введение института урядников требовало ежегодного пополнения на эту должность. 11 сентября 1879 года было утверждено постановление комитета министров «Об увеличении числа урядников в 46-ти губерниях по Общему учреждению управляемых»². Численность урядников возросла до 5109 человек. А смета на ежегодные расходы составила 231012 руб.

В циркуляре Департамента исполнительной полиции от 19 июня 1879 г. №69 отмечалось: «Должна быть сообразительность, находчивость, энергия, полная беспристрастность и неподкупная честность». Циркуляр перечислил 21 факт добросовестной службы, вместе с тем отмечая и отдельные недостатки в работе подчеркивая вместе с тем, что «успешный розыск преступников, их энергичное преследование должны будут вознаграждены»³. Это постоянно отмечалось не только в распоряжениях департамента исполнительной полиции, но и в губернской печати самых различных регионов империи.

Если на начальном этапе преобразований в полицейские команды набирали в основном солдат и отставных офицеров, непригодных к строевой службе, то с 1873 г. вводится принцип вольного найма. Однако для приема на службу урядников требовался не только военный опыт, но и личные качества.

Большое значение в служебной деятельности урядников и других чинов полиции имели правовые основания применения оружия. В 1879 г. выходит распоряжение МВД, обсужденное в Сенате и принятое специальным указом «О правилах употребления полицейскими и жандармскими командами в дело оружия»⁴.

¹ Сборник циркуляров и инструкций МВД за 1878, 1879 г. / Сост. Д. Чудовский. СПб., 1880. С. 11.

² ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 54. №59986.

³ Сборник циркуляров и инструкций МВД за 1878, 1879 гг. С. 145-152.

⁴ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 54. №60661.

Предоставление городскими обществами права на учреждение новых полицейских должностей на основе указа от 26 мая 1874 года «Об учреждении в некоторых городах новых полицейских должностей на собственные средства»¹, устанавливало порядок направления в МВД ходатайств и разрешения подобных вопросов.

Определенное внимание уделялось пенсионному обеспечению чинов полиции. Циркуляром от 8 мая 1863 г. Департамент исполнительной полиции информировал губернаторов, что «на основании ст. 17 пенсионных установлений чиновники, служившие в земской полиции, а также семействам их, назначается пенсия из казны и государственных земских сборов, по расчету числа лет, в продолжении коих они получали денежное содержание из казны и земских сборов»². В циркуляре «О порядке расчета числа лет при назначении пенсий городских полицейских служителей» за 1872 г. отмечалось, что «частью из казны, частью из городских доходов по реестру из числа лет, проведенных на службе в войсках и на службе городской...а то губернаторы берут число лет, только прослуживших в городе»³.

Для лиц, прослуживших не менее 5 лет, была учреждена медаль указом «Об учреждении медали для лиц, поступивших в полицейские и пожарные команды по найму за продолжительную и усердную службу»⁴, В Указе 1879 г. «О праве уездных чинов уездной полиции на квартирное довольствие и об источнике сего дохода»⁵ было установлено право чинов полиции: полицмейстера, частного пристава, квартального надзирателя получать квартирное довольствие за счет городских и земских доходов.

В государстве ввиду многонационального населения, проживающего на обширных территориях, сложилась неоднородная социально-экономическая

¹ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 49. №53323.

² Сборник циркуляров и инструкций МВД за 1862, 1863, 1864 гг. ...С. 258-259.

³ Сборник циркуляров и инструкций МВД за 1872, 1873 гг. С. 71-72.

⁴ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 51. №56727.

⁵ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 54. №59496.

обстановка. Обуславливалось это культурными и этно-конфессиональными особенностями регионов.¹ Изменения коснулись также администрации уезда. Руководству уезда отводился набор новых прав и обязанностей, свойственные ранее исправнику уезда. В то же время помощники наделялись полномочиями станowych приставов. В разных уездах возникали различные должности. Например, имели место быть волостные и мызные учреждения полиции в уездах Прибалтики. Первыми управляли волостные старшины и их помощники, вторыми – владельцы имений и арендаторы. Каждый из них отвечал за свою зону ответственности. Волостные старшины и их помощники избирали десятских для надзора за порядком. Расчет проводился по принципу 1 человек на 8-15 дворов. Владельцы и арендаторы осуществляли охрану правопорядка. С конца 1860-х годов утверждается полицейское законодательство, что и в центральной России. Изменяется порядок финансирования. Расходы в полицейских управлениях составили сумму в 345 тыс. руб., выплаты осуществлялись государством, земством, городами. Росла и количественная составляющая полиции. Пропорционально размеру города определялся состав полицейских учреждений. В ряде регионов численность доходила до 170 служащих (например, Ревель), в других - до 668 (например, Рига). При всех заметных изменениях в управлении губерниями, в том числе относительно избрания, особое влияние сохранилось за различными сословиями (см.: Приложение 4).

Нельзя не отметить возникновение новых подразделений. Например, была учреждена земская стража. Данный пример справедливо можно отнести к опыту полицейского реформирования в польских губерниях. При этом руководили новыми образованиями местные уездные начальники, в том числе через помощников. Так, помощникам могло быть поручено руководство военно-полицейским подразделением. Несмотря на наличие полицейских участков, сохранялась специфика в управлении отдаленными землями. Там это все осуществлялось за счет гминных войтов либо солтысов.

¹ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 8. №5114, 5708. О преобразовании полиции в Прибалтийских губерниях.

Закавказье и Средняя Азия были фактически внутренними колониями России. Военное и гражданское управление находилось в руках наместника и главнокомандующего на Кавказе¹. К 1869 г. в 20 городах Кавказа была создана система военно-народного уровня, они подразделялись на, отдельную, от уездной полиции численностью от 1 до 10 человек. Законом от 3 мая 1883 года была образована дагестанская (558 чел.), карская (324) и батумская милиции². На должности в конных сотнях назначались кадровые военные. Их содержание обходилось дешевле, чем профессиональные полицейские. Однако эта деятельность имела много недостатков, что привело к их реорганизации.

Отдельно необходимо отметить систему полицейских органов, имевшей место быть в Средней Азии во второй половине 19 века. Как и на других территориях областями управляли губернаторы. Они являлись военными губернаторами, нежели в других регионах³. Имелся уездный начальник. Именно он осуществлял организацию деятельности уездной полиции. Далее по вертикали уезды были представлены управлениями, где насчитывалось до 10 служащих, и участками во главе с участковыми приставами. Но не везде было идентично. Например, были города, в которых полицейские участки функционировали в двойном количестве. Так, в Ташкенте первое управление состояло из русских, второе – из местного населения, но оба находились под управлением начальника города.

¹ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 42. №45268. Расписание должностей по губернским, уездным и городским полицейским управлениям Закавказского края; №45479. Инструкция о внутреннем устройстве в губернских, уездных и городских полицейских управлениях Закавказского края; №45484. Управление Кавказским и Закавказским краем, утвержденным Его Императорского Величества Наместником Кавказским; №45147. Учреждение Тифлиской и Кутаисской городских полиций; Т. 54. №59512. О преобразовании Тифлиской городской полиции.

² ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 3. №1548.

³ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 45. №48147. Привод к присяге некоторых духовных магометанских лиц в уездных полицейских управлениях; Т. 47. №50856. Учреждение в ставке внутренней Киргизской орды особой полиции.

Полиция Внутренней Киргизской Орды в Калмыкии и в районах Ставрополя также была преобразована¹. Таким образом, к концу XIX в. в национальных регионах была создана с учетом местных условий всеобщая профессиональная полиция. В своей деятельности она опиралась на традиционные общественные институты. Общая полиция Туркменистана приобрела свой сценарий развития. В частности, произошла консолидация двух ветвей власти – полицейской и военной².

В таком управлении полиции нельзя было не учитывать специфику региона. Вся специфика при этом сводилась к трем между собой взаимосвязанным составляющим: культура, язык и религия. С одной стороны, это служило основанием для объединения, с другой – для разобщения. Несмотря на то, что при формировании полиции учитывался опыт формирования российской полиции, не исключалось наличие местного управления охраны общественного порядка.

Но не везде складывался аналогичный порядок комплектования полицейских органов. Так, в закавказском регионе чаще и больше на службу принимали представителей дворянства³. Две составляющие полицейского органа. Это военный комендант, назначаемый из числа русских офицеров, и полицейский служитель-нацвали. Последний определялся из населения. Следует заметить, что и тогда были заметны сепаратистские веяния в рамках охраны общественного порядка⁴. Государством проводилось активное реформирование полиции в

¹ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 47. №50836. ПСЗ III. Т. 6. №4110; т. 21. Отд. 1. №19796.

² ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 6. №4110. Временное положение о полицейской страже калмыцкой степи. Т. 7. №4790. По проекту временных штатов городского полицейского управления в Асхабаде и Мерве; Т. 16. №13474. Об увеличении городских полиций в Туркестанском крае; Т. 28. №30048. Об усилении полиции в Калмыцкой степи внутренней Киргизской орды; Т. 32. 337853. О полицейском надзоре в Бельгачской степи.

³ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 9. №6439. О штатном составе полицейской команды в городе Верном; Т. 13. №9501. Об утверждении штатов полиции Эриванского городского полицейского управления; Т. 14. №10368. Об усилении Горийской, Тифлисской уездных полиций; Т. 19. №16896. Положение о Закавказской полицейской страже и др. законодательные акты.

⁴ Тимошевская А. В. Государственно-правовой статус регионов Российской империи как основа полицейской системы //История государства и права. 2011. №21. С. 45-47.

особенности с 1888-1889 годов и в последующем в Прибалтике¹ и особенно на малоосвоенных государством территориях Закавказья², Средней Азии³, Западной и Восточной Сибири⁴ и Дальнего Востока⁵.

Так, Закавказье в административном плане поделена на 5 губерний (Тифлисской, Кутаисской, Елизаветпольской, Эриванской, Бакинской) 37 уездов, 129 участков полицейского заведования. Определены пункты постоянного пребывания пристава. Очевидно, что в документах можно обнаружить сведения о том, как развивались полицейские органы в данных регионах. Так, было обнаружено 299 документов, относящиеся к деятельности полиции закавказских регионов в анализируемом периоде. Все указанные документы представлены в Полном собрании законодательства Империи.

Как известно, Российская Империя немыслима без Сибири и Дальнего Востока. Есть даже мнение о том, что именно эти составные части предопределяли само наличие империи и ее положение⁶. Особое значение имеет вопрос создания органов правопорядка на данных территориях. Установлено, что основной массив полицейской силы состоял из представителей казаческих объединений. Даже нормативно-правовая база диктует необходимость казаческих сил в полиции. В частности, Свод законов империи содержал в себе указание о том, что именно городскими казаками представлен полицейский орган⁷, пополнение которого происходило за счет полков и сотен.

Для этих целей требовалась своя нормативная регламентация. Основным актом выступал указ от 12 июля 1867 г. «О преобразовании полиции Сибири»,

¹ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 8. №6308.

² ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 8. №5188.

³ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 7. №4667

⁴ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 7. №4598. 4823.

⁵ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 8. №5318.

⁶ Коновалов И. А. Полицейская реформа в Сибири второй половины XIX века //История государства и права. 2014. №9. С. 25-28; Он же. Полицейская деятельность городских казаков в первой половине XIX века //История государства и права. 2014. №14. С. 38-43.

⁷ СЗ РИ. Т. II. Ч. 2. Ст. 1175.

согласно которому раскрывались порядок и характер всех преобразований¹. Так, указывалось о создании полицейских управлений взамен полицейским округам в четырнадцати городах Западной и Восточной Сибири. Эти управления предусматривали также наличие следственных приставов. Не было создано подобного полицейского управления только на острове Сахалин. Там, в состав такого управления входили смотритель и его помощники.

Преобразования шли синхронно с укрупнением полиции, главным образом, путем слияния полиции города и села. Росло и количество служащих полиции. 463 насчитывали полицейские органы Сибири, Дальнего Востока и Северного Казахстана, 253 – полицейские управления Западной Сибири (из них 63 в городах, 190 в округах), 206 – полицейские управления Восточной Сибири (из них 46 – полиция городов, 160 – окружные)². Компетенция исправника относились к окружной полиции. Отличие полицейских органов Сибири заключается в том, что при небольшом количестве населения значительное распространение территорий. В качестве примера можно привести положение дел в одном из краев Сибири. В частности, к концу XIX века и началу XX века в Туруханском крае один пристав отвечал за население в 15 400 человек, проживающих на территории площадью 1 млн. 609 824 квадратной версты.

Этот период также ознаменован тем, что в полицию начали отбирать из самых различных слоев населения. Для реализации этой идеи и в целом преобразования полиции Сибири и Дальнего Востока принималось множество законов. Согласно нашим данным их насчитывалось не менее 74. Например, в 1873 году был издан указ «Об установлении нового порядка комплектования полиции по вольному найму»³. Согласно этому документу городские казаки не единственная категория, из которой допускалось набирать в полицию. Такие

¹ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 42. №44681.

² ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 42. №44681; Т. 43. №45141. Учреждение Якутского окружного полицейского управления.

³ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 48. №52438.

меры привели к созданию полицейских формирований по всей Сибири¹. Также это позволило создать резерв полицейских кадров. При этом в сельской полиции деятельность реализовывалась на основе законов Империи. Неизменны были и должностные категории, к которым относилось выполнение задач, свойственных полиции. В частности, функции полиции исполнялись сельским старостой, сотником, пятидесятским, десятским. В тот период в Сибири не существовало следственных органов. Функции института следователей относились к органам полиции.

Однако были и проблемы. Основные из них заключались в том, что статус полицейского не соответствовал существующим реалиям. У полицейских не было надлежащего денежного довольствия, количественный состав был ограниченным. Не проводилось ни профессионально-ориентационной работы, ни отбора при поступлении на службу. Все это приводило к тому, что служили зачастую лица, не имеющие соответствующей подготовки. И все это сопровождалось системными проблемами, связанными с огрехами бюрократии. Чрезмерный документооборот и чересчур высокая конкретизация отдельных полномочий приводили к усложнению ситуации. Обновленная полицейская система не характеризовалась положительным отношением со стороны населения. Несмотря на то, что произошло реформирование, большая часть вопросов решалась по уже известным путям, в том числе с использованием казачества.

¹ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 53. №59117. Об увеличении штата городского полицейского управления в городе Омске; Т. 54. №59737. Об учреждении в губерниях и областях Западной Сибири полицейской стражи из вольнонаемного состава. ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 2. №938. О полицейском управлении в Южно-Уссурийском крае; Т.3. №1869. О замене казачьей команды, отправлявшей полицейскую службу в городе Красном Яре вольнонаемными полицейскими служащими; Т. 4 №2805. По проекту временного штата городских полицейских управлений в городах Владивостоке и Хабаровске. Т.6. №3481. Об источниках на содержание городского полицейского управления в городе Омске; Т.6. №3700. Об усилении личного состава Красноярского городского полицейского управления; Т.7. №4598. О штате городских полицейских управлений Иркутской и Енисейской губерний; Т.7. №4823. Об изменениях в штатах полицейских управлений Восточной Сибири; Т. 8. №6590. О новом штате Иркутской городской полиции и размере суммы на усиление полиции Якутской области; т. 16. №18814. Об усилении городского полицейского управления во Владивостоке.

Правовые вопросы разрешались в целом по одному сценарию в значительной части империи. Преобразования полицейских органов в большинстве территорий были идентичны. Например, на Севере, Урале, Поволжье, Белой и Малой России, в Крыму. В основном эти территории связывало то, что там проживали в основном славянские и финно-угорские народности, которые имели весьма схожие языки, быт, традиции.

Следует отметить, что в Центрально-Европейском районе имели место изменения организационного характера, также реформировались направления финансирования, было уделено внимание пенсионному обеспечению полицейских. Эти меры были отражением реформационной деятельности, которая вытекала из трансформационных мер в столичной полиции. Так, изменения в проведении набора на службу преимущественно из военнослужащих на рубеже 1860-70-х годов касались регионов Центра Европейской части России, которому посвящено 650 нормативно-правовых актов.

К началу 1880-х годов в деятельности полиции происходит слияние функций общей и политической полиции¹. В 1880 г. указом от 15 ноября «О соединении Департамента Государственной полиции и Полиции исполнительной в одно учреждение – Департамент государственной полиции»² наступает новый период преобразований в составе уже этого учреждения. Упраздняется Третье отделение ЕИВ Канцелярии с передачей дел в МВД. Департамент государственной полиции создается в системе МВД. Утвержден его штат из трех отделений из 52 человек.

Рассматриваемый период можно отнести ко времени усиления влияния политики на функционирование общей полиции, которая с 1880 г. не только фактически, но и юридически действует совместно с подразделениями отдельного корпуса жандармов. Заведующим департамента государственной полиции являлся

¹ В указе «О праве общей полиции и отдельного корпуса жандармов посещать все заводы и фабрики во всякое время» отмечена возможность их свободного доступа // ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 53. №58777.

² ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 55. №661550.

командиром отдельного корпуса жандармов, он же товарищ (заместитель министра внутренних дел). Как отмечалось в Инструкции товарищу министра¹, на него возлагалось «направление деятельности губернаторов, градоначальства и городских полицмейстеров по предупреждению и пресечению государственных преступлений и охранению общественной безопасности и порядка». Как командир отдельного корпуса жандармов он действовал на основании указа Правительствующего Сената от 25 июня 1882 г. № 991 и имеет право в пределах компетенции давать соответствующие указания и разъяснения губернаторам, градоначальникам, полицмейстерам.

12 марта 1882 г. было принято Положение «О полицейском надзоре, управляемом по распоряжению административной власти»². Этот документ не только значительный по объему, но и по его политическим последствиям оказал влияние на деятельность полиции на весь период последующего развития Империи. Так, в распоряжении комитета министров «Об ограничении права выбора места жительства для лиц, находящихся под надзором полиции по судебным приговорам» на основании ст. 48, 49, 51 Уложения о наказаниях, указанным лицам запрещено пребывание в городах, уездных центрах на удалении от них не менее как 25 верст. Ответственность за его проведение возлагалась на губернское правление, руководившее деятельностью полиции. Позднее положение о полицейском надзоре дополнялось существенными документами. Например, указом «Об усилении полицейского надзора в районах промышленных заведений»³ в соответствии с указом учреждались должности 160 полицейских надзирателей, на них увеличено денежное содержание. Предусмотрено усиление полицейских служб урядников и городских в городах и сельской местности с существенным расходом на их вооружение в размере 418 000 руб.

¹ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 7. №4340.

² ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 2. №730.

³ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 19. №16391.

Полиции рекомендовано сосредоточиться на поддержании порядка государственного устройства и прекращении дознаний, по которым не обнаружено признаков преступлений¹. Соответствующий указ рекомендует рассмотрение судебных дел в рамках ст. 231 Устава уголовного судопроизводства с участием мирового суда и прокуратуры, когда за проступки преследование заменялось примирительной процедурой.

Большое значение для определения стратегии полицейской деятельности имеют организационно-правовые основания деятельности столичной и московской городских полиций. В указе от 5 мая 1881 г. «О преобразовании Московской городской полиции»² отмечена определяющая роль генерал-губернатора и обер-полицмейстера по примеру Санкт-Петербургской полиции.

Важные опережающие преобразования деятельности городских полиций происходит в Санкт-Петербургской городской полиции с 1887-1891 гг. Были предусмотрены значительные средства на содержание полицейских чинов, увеличивалось количество нижних чинов полиции, большое внимание уделялось борьбе с преступностью. Также были увеличены ежегодные расходы денежного содержания полиции до 1 млн. 875 тыс. руб.³ Была разработана и организационно-правовая документация. В Положении о службе в Санкт-Петербургской полиции предусмотрены разделы: о составе и устройстве полиции; об определении на службу и правах сотрудников полиции; об ответственности и видах взысканий; о круге действий и обязанностях⁴.

Укрепление Санкт-Петербургской столичной, а также московской городских полиций продолжается и в начале XX века. Только количество городских в Санкт-Петербурге в 1905 г. на основании указа «Об увеличении личного состава городских Санкт-Петербургской полиции»⁵ возросло на 1000 чел. Существенно

¹ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 4. №2188.

² ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 1. №131.

³ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 7. №4428. Т. 8. №4854..

⁴ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 9. №6095.

⁵ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 25. №25046.

увеличился в столичной полиции должностной оклад: офицеров речной полиции – на 200 руб., околоточных надзирателей – на 120 руб., полицейских служителей – на 100 руб., городских – на 60 руб.¹

Состав московской городской полиции пополнился нижними чинами. На основании распоряжения от 21 декабря 1905 г. расходы на его исполнение составили 772 000 руб.²

Начало 1900-х годов характерно интенсивными преобразованиями в полиции. Государство в развитие полиции вкладывает средства на организацию и пополнение служб: урядников, стражников, фабрично-заводской полиции, подразделений общей полиции на местах.

5 мая 1903 г. принимается закон «Об учреждении в 46-ти губерниях Европейской части России полицейской стражи»³. В соответствии с ним низовое звено полиции в городе и сельской местности состояло из урядников и стражников из расчета 1 полицейский стражник на 2,5 тыс. человек, 1 урядник – на волость. Руководство по исполнению распоряжения было возложено на МВД. Прием на службу допускался с 25 лет. Сотрудники полиции обеспечивались денежным довольствием, форменной одеждой и в последующем – пенсионным обеспечением.

Министерство внутренних дел через комитет министров организовало осуществление разрешений на учреждение в местностях, нуждающихся в полицейской охране особых полицейских формирований казачьих и иных команд. Предусмотрены ежегодные расходы в размере 1,8 млн. руб. Кроме того, определено дополнительное содержание (на форму, фураж, приобретение патронов, ремонт).

Десятские находились в ведении сельского и волостного начальства (волостных старшин, сельских старост). Их должности замещались по выбору

¹ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 25. №27047.

² ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 25. №27165. Об усилении московской городской полиции.

³ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 23. №22906.

сельских обывателей на основе Общего положения о крестьянах, ст. 182, п. 1, 2. Выборы десятских проводились в декабре. На них возлагались полицейские обязанности. Волостные старшины и сельские старосты оказывали содействие уездной полицейской страже.

В 1905 г. принимается решение «О введении полицейской стражи во всех губерниях и управлениях по Общему учреждению управляемых»¹. Установлены оклады: урядникам-480 руб. со 100 руб. квартирных в год; стражникам – соответственно 300 руб. и 60 руб. В губерниях, где образована полицейская стража, организуются особые конные команды численностью 25% наличия состава стражи. Предусмотренные ежегодные расходы составили 14 млн. 548 тыс. руб. Через год принимается решение «Об увеличении состава конной стражи в губерниях по Общему учреждению управляемых»². Расход денежных средств составил 3 млн. 150 тыс. руб.

Принимаются решения «Об учреждении кредита на содержание фабрично-заводской полиции»³ в 1903 г. в размере 424 тыс. руб., а через три года он увеличен на 158 тыс. руб.⁴. В указе «Об увеличении денежного содержания чинов полиции»⁵ были определены конкретные суммы, в том числе полицейским, выполняющим служебные задачи с превышением численности населения на одного сотрудника⁶.

Одним из важнейших составляющих преобразований в российской полиции было финансирование и материально-техническое обеспечение государством региональных полицейских управлений, иногда получавшим точечный характер субсидирования уездных и городских команд. Едва ли менее $\frac{3}{4}$ распоряжений по полиции рассматривали этот аспект. Следует обратить внимание на формирование бюджета, которое происходило из нескольких источников. Это,

¹ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 25. №27166.

² ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 26. №27380.

³ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 23. №22824.

⁴ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 26. №27310.

⁵ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 26. №27184.

⁶ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 26. №27309.

прежде всего, местный бюджет земских управ и городских дум; а также участие граждан в исполнении полицейской повинности. Ведь караульная и полицейская повинность отбывались подворно. Сумма сбора на охрану имущества отдельного владельца определялась от его дохода¹.

До 1880 года общая роспись доходов предусматривала отнесение расходов на ЕИВ Канцелярию и МВД². Начиная с реорганизации этих структур в системе МВД (создание 6 августа 1880 г. объединенного с отдельным корпусом жандармов – Департамента полиции) финансовый механизм изменился. Расходы на политический сыск были отнесены на счет МВД. Также за счет МВД финансировались отдельные виды полиций. С 1885 г. все расходы на государственное управление составляли 502, 9 млн. руб. Из них расходы на полицию составляли от 30 до 50 процентов всех расходов МВД. Следует отметить, что в 1887 году бюджет МВД составлял 73 млн. руб. На полицию было определено 27, 3 млн. руб. Через двадцать лет бюджет вырос на 40%. Так, на Департамент полиции утверждена сумма в 693,223 тыс. руб. Эта сумма предусматривала содержание центрального аппарата управления³.

По Временным правилам от 25 декабря 1862 года полиция продолжала оставаться исполнительным органом для всех ведомств: «Взыскание разного рода налогов, сборов, рассылка окладных пенсионных листов, вручение и истребование разного рода отзывов, документов, объявлений, производство, расследование о несостоятельных должниках – все это входит в обязанности полиции, заполняя большую часть ее работы»⁴, - с огорчением отмечали руководители Департамента полиции МВД Российской империи.

Значительное внимание российское законодательство отводило социальному обеспечению чинов полиции. Так, в указе «О квартирном

¹ Войнова Л. Е. Анализ бюджетного обеспечения МВД Российской империи в XIX-начале XX века //История государства и права. 2011. №11. С. 41-47.

² ПСЗ. Собр. 2-е. №№44418, 60553.

³ Войнова Л. Е. Указ. раб. С. 45.

⁴ Исторический очерк преобразования и развития полицейских учреждений в России. Приложение 5 к законопроекту о преобразованиях полиции в Империи. СПб., 1913. С. 40.

довольствии полицейских чиновников» отмечалось их денежное субсидирование от земских и городских сборов. Отмечалось, что квартирные деньги выделяются согласно установленным разрядам по службе и определена их сумма¹. В этот период принимается указ «О пособиях капиталам эмиртальных касс Санкт-Петербургской пожарной и полицейской команд»², «в возмещении 5%-ного сбора от их доходов нуждающимся отпускается ежегодное пособие в размере 350 руб.». Оно предусматривалось для оказания помощи чинам столичной полиции и пожарных команд.

В 1892 г. указом «О преимуществах службы городских в некоторых городах»³ для 169 городов России они состояли в следующем: 1) прибавки к жалованию в размере 1/5 получения оклада (сначала за 7-летнюю беспорочную и непрерывную службу, затем сниженную до 5 лет; 2) единовременное пособие в размере 250 руб. за 20 лет службы; 3) назначение пенсии в 90 руб. за 30 лет службы. Расходы на прибавочное жалование, единовременное пособие и пенсию относились на средства города в соответствии со ст. 846 Свода Законов 1892 года издания. Определенную роль имел указ «О медали для лиц, служащих в полиции, в полицейских командах по вольному найму»⁴, имевшим целью поддержать интерес повышением авторитета и материального поощрения после 5 лет службы.

Законодательство о социальном обеспечении полиции пополнилось распоряжениями о пособиях чинам полиции и членам их семей, о пенсионном обеспечении, о командировочных средствах. Несколько ранее в указе «О пособиях детям чинов полиции и корпуса жандармов, погибших и пострадавших при беспорядках и покушениях на сих чинов»⁵ отмечены получение пособий детям

¹ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 9. №5976.

² ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 6. 33526.

³ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 12. №8660.

⁴ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 3. №1410.

⁵ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 26. №27775.

полицейских, отец которых погиб на войне с Японией¹; пособие на обучение. По этим вопросам предусмотрено распоряжение правительства от 16 июня 1905 г.

Расходы на лечение чинов уездной полицейской стражи предполагались за государственный счет на основании установленным государством правил в т. XIII Свода законов и специального распоряжения от 5 мая 1903 г.² Были увеличены кредиты на содержание и квартирное довольствие урядников империи с 1904 г. на 175 руб. из сметы расходов МВД³. К этому следует добавить закон «Об освобождении чинов уездной полиции от призыва в армию, действующие команды флота и ополчение»⁴, по которому освобождались от призыва в действующую армию урядники и стражники уездной полицейской стражи.

По указу «Об отпуске средств на выдачу пособия чинам полиции и отдельного корпуса жандармов»⁵ пособия могли быть назначены в следующих случаях:

Во-первых, в случае смерти полицейского при покушении или же в последствиях от ран, увечий, повреждении здоровья; погребении умершего; вдовам и детям умершего при упомянутых условиях, а равно находившихся на попечении родителям, братьям, сестрам в ожидании пенсии, а также в последствии и при том независимо от тех пособий, что назначаются от 20 мая 1905 г.

Во-вторых, состоящие на службе и члены их семей получают лечение по нескольким основаниям:

- во всех случаях, когда полученный ущерб связан с несением службы;
- когда произошло покушение на жизнь и здоровье полицейского;

¹ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 26. №26437.

² ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 28. №24748.

³ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 24. №24339.

⁴ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 26. №28578.

⁵ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 8. №30775. Принятие этого закона было важным явлением, поскольку сотрудники полиции в этот период реально рисковали своей жизнью при исполнении служебных обязанностей. Только за 1905-1911 гг. погибло 1040, получили увечья различной тяжести 1457 человек // ЦАНО. Ф. 5. Оп. 53. Д.23187. Л. 56. Отчет МВД о пенсиях и пособиях за 1911 г. СПб., 1912. С. 23.

- доплата отдельным категориям служащих, проходящих службу в территориях, затруднительно комплектуемых;

- доплата отдельным категориям служащих за отдельные виды работ (противодействие беспорядкам, иная тяжелая работа), в рамках которой проявили себя с положительной стороны.

В указе от 24 мая 1908 г. «О предоставлении чинам уездной полицейской стражи права на получение суточных денег при командировке за пределы их участков»¹ указывалось, что выдаются кормовые деньги урядникам по 15 коп., стражникам 10 коп. в сутки. Расход относится на общий кредит, отпускаемый ежегодно на содержание уездной полицейской стражи.

В указе от 24 мая 1908 г. «О перевозке чинов полицейской стражи по водным путям»², принятом в развитие распоряжения «О перевозке чинов полиции по железным дорогам»³. Расходы относятся: в пределах губернии – на губернские земские сборы; в пределах уезда – на уездные земские сборы; из губерний в губернию – на особый кредит, определяемый в сметном порядке.

Департаментом полиции МВД в 1913 г. проводится комплекс мероприятий связанных с планированием, прогнозированием деятельности общей полиции. Проект «О преобразовании полиции в Империи» содержал 8 приложений: «Об учреждении полиции» и проект с постатейными объяснениями; «Устав полицейский» и также отдельно с постатейными объяснениями; «Исторический очерк развития полицейских учреждений в России»; «Справка по вопросам финансового характера»; «Справка по некоторым вопросам, касающаяся службы в полиции иностранных государств»; «Краткая опись местностей, по которым проектируются распоряжения ряда церквей». Так, в историческом очерке о преобразованиях сделаны выводы об основных проблемах и необходимости их решения: о малочисленности личного состава; отсутствии единства полицейского

¹ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 28. №31925.

² ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 28. №31945.

³ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 26. №27306.

устройства; отсутствии планомерности в распределении полицейских обязанностей; материальной необеспеченности¹.

Государственная полиция в России с организацией общей и политической полиции в 1880 году, строгой субординацией в служебной деятельности в период Великих реформ 1860-1870 гг., дополняется системой специализации, дополняющей деятельность общей полиции по охране имущественных отношений частных лиц и государства.

Специализация российской полиции организуется в связи с бурным развитием капиталистических отношений в Российской империи². Широкое распространение получает полицейский надзор за сохранностью государственной и общественной собственности, имущества частных лиц. Это со всей очевидностью просматривается в практике нормативно-правового регулирования деятельности общей полиции в России. По своей природе выше поименованная полицейская охрана при координации с департаментом полиции МВД России способствовали охране государственного и частного имущества государства, общества, частных лиц. Общая тенденция заключается в том, что все они в той или иной мере способствовали выполнению задач, которая во многом состояла в компетенции Департамента полиции МВД.

Одним из первых видов специализированной полиции была горнозаводская. Так, в распоряжении Департамента исполнительной полиции МВД Российской империи в 1862 году об обязанностях исправника по охране общественного порядка на заводах Урала отмечалась его надзорная компетенция³. С временным упразднением горно-заводской полиции и поступлением частных заводов в

¹ Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России.. СПб., 1913. С. 40.

² Мочалова А. А. Законодательство Российской империи о создании специализированных видов полиции по охране государственного, общественного и личного имущества // Народ и власть: взаимодействие в истории и современности: сб. научн. тр. / отв. ред. И.В. Михеева, Ф.А. Селезнев. Нижний Новгород: Изд-во ООО «Растр», НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, 2015. С. 198-209.

³ Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел Российской империи за 1862 г. Сост. Д. Н. Чудовский. – СПб, 1873. С. 7.

ведомство мировых учреждений и общей уездно-городской полиции распоряжением от 26 февраля 1863 года Департамента исполнительной полиции указывалось, что «разбор дел принадлежит мировым посредникам»¹.

Происходит создание специальных органов полицейской охраны на Воткинском горном заводе², на Грушевском руднике земель войска Донского³, на заводах Новороссийского общества каменноугольного, железного и рельсового производства⁴, Уральской горно-заводской железной дороге⁵, на заводе Франко-Русского Уральского общества⁶, даны распоряжения по совершенствованию организации специализированной полицейской охраны на Ижевском⁷ заводе. В конце XIX-начале XX века даны общие распоряжения по развитию фабрично-заводской полиции Российской империи⁸.

Приобретают серьезную значимость отделения общей полиции на предприятиях по добыче золота в 1860-70-е годы на приисках Царево-Марьинском⁹, братьев Шапкиных¹⁰, а в начале XX века близ Дальневосточного порта Анна¹¹, на промыслах Урала¹², Восточной и Западной Сибири¹³, Якутском округе¹⁴.

В 1875 году был учрежден полицейский надзор на соляных промыслах озера Баскунчак Астраханской губернии¹⁵. Позднее была организована специализированная полиция на марганцовых промыслах в Широкинском уезде

¹ Сборник циркуляров... за 1863 г. Сост. Д. Н. Чудовский. – СПб, 1873. С. 251.

² ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 39. №42623.

³ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 42. №45000. Т. 51. №56544.

⁴ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 46. №50928.

⁵ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 52. №57871.

⁶ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 52. №61771.

⁷ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 13. №9664; Т. 15. 311267.

⁸ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 23. №228244 Т. 26. 327310.

⁹ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 48. №51915.

¹⁰ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 54. №59926.

¹¹ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 20. №18121.

¹² ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 20. №18547.

¹³ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 20. №18548.

¹⁴ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 20. №18900.

¹⁵ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 50. №54636.

Кутаисской губернии¹, также было организовано отделение полиции на Майкопских нефтяных промыслах Кубанского казачьего войска².

Большое значение МВД придавало охране предприятий по производству изделий общественного потребления, деятельности частновладельческих сахарных заводов на Украине³, шерстяных, лакокрасочных изделий⁴ и иной продукции бытового назначения.

Появление речной полиции на внутренних водных путях России во второй половине XIX века также было связано с развитием промышленности⁵. В 1867 году в Петербурге⁶, в 1868 году в Нижнем Новгороде⁷ по указу «Оставление на будущее время ярмарочной речной полиции в Нижнем Новгороде», а также в Рыбинске⁸, Астрахани⁹ создана речная полиция. В 1873 г. принято Положение «О судоходной полиции по реке Пруту»¹⁰. Была установлена форма обмундирования чинов речной полиции Санкт-Петербурга¹¹, символика этого вида полицейской охраны¹². Немалое хозяйственное значение придавалось функционированию речной полиции в городе Рыбинске¹³ в Нижнем Новгороде¹. Речная полиция успешно действует также в Астрахани, Царицыне, Ростове-на-Дону.

¹ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 16. №10154.

² ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 33. №38254.

³ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 54. №60307; Т. 55. №61140, 61833, 61838.

⁴ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 55. №61176, 61853

⁵ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 46. №50105.

⁶ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 42. №44474.

⁷ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 43. №45373.

⁸ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 1 №301. Об оставлении на Рыбинских пристанях особых сборов на содержание полиции и на другие потребности до судоходства касающиеся. Некоторые изменения отмечены в указе 1885 года: ПСЗ-III. Т. 5. №3015.

⁹ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 9. №7408. Об устройстве полицейского надзора на рейде Астраханского порта; Т. 12. №9131. Об ассигновании сумм на содержание полиции на Астраханском рейде.

¹⁰ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 48. №51868.

¹¹ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 1. №285, №367; Т. 5. №2850, №3677.

¹² ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 14. №10835. О присвоении судам портовой полиции флага по образцу речной полиции в Санкт-Петербурге; Т. 19. №17474 Об утверждении описания изменений в форме обмундирования чинов Санкт-Петербургской речной полиции и портовых управлений.

¹³ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 16. №12724 Об увеличении окладов содержания начальника рыбинской речной полиции и его помощника; Т. 19. О включении полицмейстера города Рыбинска в состав действительных членов уездного попечительства детских приютов учреждения императрицы Марии; речной Т. 28. №30457 Об установлении на рыбинских пристанях особых

В рассматриваемый период организуется полиция морских портов и полиция по охране рыбных промыслов. Так, в 1864 году был принят важный указ «Состав, права и обязанности полиции Каспийских рыбных и тюленьих промыслов»², в котором прослеживается озабоченность государства сохранностью природных богатств побережья Каспийского моря. Было определено 4 полицейских смотрителя и 8 общественных надзирателей за рыбным и 3 - за тюленьим промыслом и «потребное число участковых старост за морским ловом». В 1880-е годы происходит укрепление полиции морских портов в Черном³ и Балтийском морях⁴, на Дальнем Востоке⁵, военных портах⁶.

Большое внимание отводилось сохранности имущества на ярмарках общероссийского значения, в особенности на Нижегородской ярмарке⁷. В 1868 г. был принят указ «Об оставлении на будущее время ярмарочной речной полиции в городе Нижнем Новгороде»⁸. Попытки расширить штат полиции принимались за

сборов на содержание речной полиции и другие потребности, до судоходства касающиеся; Т. 33. №39059 О взимании на рыбных пристанях особых сборов на содержание речной полиции и на другие надобности, до местной торговли и судоходства касающиеся.

¹ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. I. №868.

² ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 39. №42136.

³ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 9. №6309. О присвоении флага одесским портовым судам и портовой полиции. Т. 13. №9405 О некоторых изменениях Положения об административном заведении торговым мореходством и торговой полицией в приморских торговых портах и распространении названных положений на Одесский порт.

⁴ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 14. №10835 О присвоении судам портовой полиции флага по образцу речной полиции Санкт-Петербурга.

⁵ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 10. №8674 Положение об административном заведении торговым мореходством и портовой полицией в Приморских торговых портах.

⁶ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 16. №13447 о дополнительном штате портовой полиции в военных портах. Т. 26. №28505 Об усилении личного состава портовой полиции в Севастополе. Т. 28. №Об отпуске из государственного казначейства средств на усиление штата портовой полиции в городе Севастополе. Т. 30. О порядке действия всех узаконений об усилении полицейского надзора в портах Санкт-Петербурга, Либавском, Керченском, Бакинском, Батумском, Новороссийском, Петровском, Потийском. Т. 11. №33962 О временном сохранении некоторых полицейских должностей в Санкт-Петербургском, Вандеевском и Керченском торговом портах. Т. 12. О продлении действия временных узаконений об усилении полицейского надзора в портах: Санкт-Петербургском, Петровском, Потийском.

⁷ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 53. №58588 О штате конно-полицейской стражи для Нижегородской ярмарки. ПСЗ-III. Т. 12. №8663 Об устройстве и временном штате нижегородской ярмарочной полиции и др.

⁸ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 43. №45373.

счет создания конно-полицейской стражи¹. 10 июня 1892 года вводятся временные штаты ярмарочной полиции. Принятые на службу оформлялись по контракту на период проведения торгов².

Развитие промышленных регионов предопределяло увеличение не только численности полицейских, а также дифференциации их деятельности. На некоторых предприятиях была реализована положительная инициатива – создании органов полиции за счет заводов. Точкой отсчета в ее создании стал закон от 1 февраля 1899 г. «Об усилении состава полиции в районах промышленных заведений»³.

В эту группу особых полицейских подразделений можно отнести горную полицию. Такие подразделения одними из первых были созданы на заводах и иных промышленных предприятий, занимающихся деятельностью в этой сфере. Так, в 1803 году горная полиция была создана на базе Тульского оружейного завода, хотя сама по себе считалась подразделением Министерства финансов⁴. Аналогичные подразделения были образованы и в других регионах. В частности, вплоть до 1913 года они функционировали в Оренбургской губернии, а также Пермской губернии⁵. Еще одной разновидностью специальной полиции выступала фабрично-заводская полиция. Она создавалась и функционировала в целях обеспечения порядка на фабриках, а также для того, чтобы исключить воздействие проблемных рабочих на остальную массу добропорядочных работников.

Специализированные отделения полиции, взаимодействуя с общей полицией, способствовали обеспечению общественного порядка и сохранности

¹ ЦАНО. Ф. 489. Оп. 286. Д. 1381.

² Галай Ю. Г., Беляков А. В. Нижегородская полиция в XVIII – начале XX века, Н. Новгород, 2012. – С. 145.

³ Морозов В. М. Российские и зарубежные полицейские и милицейские системы: происхождение и развитие. Владимир, 1999. С. 16.

⁴ Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России. Прил. 5 к законопроекту о преобразовании полиции в Империи. СПб., 1913. С. 14.

⁵ Учреждение полиции с постатейным объяснением. Проект. Приложение 2 к законопроекту о преобразовании полиции в Империи. СПб., 1913. С. 66.

государственной и общественной собственности на территории объекта охраны и возле него, охране имущества частных лиц в Российской империи.

Следует отметить, что некоторые слои населения на селе, которые обладали достаточно высоким правовым и финансовым статусом хотели обеспечить себе стабильность в существовании. Он неоднократно на различных уровнях социальной страты предлагали ряд мер по повышению их безопасности. 5 декабря 1905 года Николай II подписал Меморию Совета министров «О разрешении землевладельцам организовывать собственную охрану имений»¹.

Очевидно, что подобные схемы регулирования процесса охраны имущества существовали и ранее, но только в пределах некоторых территорий. Основной документ, призванный как-то организовать работу в этом направлении, был принят в 1906 г. без особой подготовки, по сути, в «сыром» виде. Речь идет о таком акте как «Правила об организации во владельческих имениях собственной охраны имений»². В четырнадцатом году двадцатого века, численность частных полицейских возросла в разы, а в шестнадцатом году достигла пяти с половиной тысяч. (см.: Приложение 5).

Многочисленные разновидности подразделений полиции имели различное подчинение. Безусловно, возникновение новых специальных подразделений полицейских органов закономерно должны были привести к изменению количественного состава в сторону повышения. Это, как известно, влечет свои последствия. Подобные изменения требовали больших финансовых затрат. Казна не способна была покрыть все потребности, связанные с реформированием. В связи с этим и была предпринята попытка введения специальных должностей, по которым работу оплачивали, главным образом, производственные предприятия или частные лица.

Подводя итоги главы, можно сделать ряд выводов.

¹Совет Министров Российской Империи. 1905 - 1906. Докум. и материалы. Л., 1990. С. 90.

²Совет Министров Российской Империи. 1905 - 1906. Докум. и материалы. Л., 1990. С. 91.

Полицейская реформа 1862 г. была одной из «великих реформ» Александра II. Причины реформы носили различный характер: это и неэффективная деятельность дореформенной полиции, и отмена крепостного права, приведшая к серьезным изменениям в государственном и социальном устройстве Российской империи.

Правовой основой реформы полиции в 1862 г. стали «Временные правила об устройстве полиции по Общему губернскому учреждению управляемых» от 25 декабря 1862 года, в которых устанавливались основные принципы реформирования полиции. После принятия этого документа реформа полиции носила перманентный характер, т.к. ежегодно издавалось от 7 до 93 нормативных правовых актов, посвященных полиции. Всего же, по нашим подсчетам в период с 1862 по 1913 гг. в полицейской сфере было издано более 1200 нормативных актов.

Важным направлением полицейской реформы стал отказ от выборного начала при формировании органов полиции. Также была изменена структура полиции, были предприняты меры по увеличению ее численности, улучшению материального содержания, а также освобождению от некоторых хозяйственных и иных функций, не относящихся к обязанностям полиции.

Кардинальным образом изменилась вертикаль власти. Полицейские органы остались без следственной и судебной функций, сократился объем полномочий в рамках административно-хозяйственных полномочий. В структуре полицейских органов также произошли изменения. В 1889 году из системы было исключено общее присутствие городских и уездных полицейских управлений. Полиция перестала разбирать вопросы, связанные с движимым и недвижимым имуществом, заключением договоров. После слияния городской и уездной полиции потребовалось еще больше внимания особенностям взаимодействия между полицейскими управлениями. Но этот процесс полного и всестороннего своего завершения так и не получает, по причине отсутствия единого координирующего органа.

Таким образом, произошло приспособление полиции к новым социально-

экономическим условиям, несмотря на то, что она так и не изжила сословного характера. Обозначилась тенденция перехода феодальной организации полиции, к всесословной профессиональной полиции. Отметим, что введение различного вида нематериальных поощрений и наград не привело к существенному повышению профессиональных качеств кадров полиции.

Кроме того, интенсивно проходят процессы специализации в общей полиции по охране имущества частных лиц и государства. Меняется структура полиции, имела место тенденция централизации полицейской структуры. Окончательно делится полицейская и военная сфера (в том числе компетенция казачьих формирований). В начале 1880-х годов создается система государственной полиции с достаточно жесткой организацией общей и политической полиции.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ОБЩЕЙ ПОЛИЦИИ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (1862– 1917 гг.)

§ 1. Реформы в управлении Санкт-Петербургской и Московской городской полицией

Составной и весьма важной частью общей полиции были полиции российских столиц – Санкт-Петербурга и Москвы.

С учетом принципиальных направлений преобразований намеченных 12 февраля 1859 г. в «Главных началах устройства полиции», в том же году были сформированы предложения по сокращению количества унтер-офицеров и за счет этого увеличение денежного содержания. Это предложение было сформировано П.А. Шуваловым по результатам изучения проблем комплектования. Им предлагалось оставить среди унтер-офицеров лишь наиболее подготовленных и ответственных. В дальнейшем эти предложения были встречены с одобрением в Департаменте. При этом изменение произошло в рамках уже имевшегося финансирования¹.

Данное преобразование получило распространение не на все районы Санкт-Петербурга. Этот проект был реализован некоторых из них – в 3-ей Адмиралтейской, Нарвской, Каретной и Выборгской частей. Не обошлось и без мер по усилению. В этих целях привлекались местные командиры, как резервные группы.

Для последующего реформирования финансирования становилось недостаточным. Связано это было, прежде всего, необходимостью оплаты работы неаттестованных унтер-офицеров. Общая сумма долга выросла до 44 тысяч 800 руб.²

¹ Россия. Государственный Совет. Материалы. Т. 22. Л. 4.

² Там же. Л. 5-7.

Первоначальными результатами проведенных изменений выступило повышение эффективности кадровой работы. Отбор служащих производился более качественно. В то же время повысился оклад для служащих чинов нижнего звена более 6 раз. Такое повышение не могло произойти без очистки рядов. Со службы систематически исключали недобросовестных служащих, в приоритете деятельности которых корыстные мотивы¹.

Тенденцию МВД на укрепление кадров, служебной дисциплины применительно к воинской показывает начальный опыт преобразований в полиции и Санкт-Петербурга и Москвы². Указ от 9 июля 1863 года «Об усилении личного состава московской полицейской стражи и ассигновании экстраординарного кредита на дополнительное содержание полицейской стражи в Москве и Санкт-Петербурге»³ был направлен на регулирование вопроса о комплектовании. Так, было определено набрать одну тысячу человек из числа военнослужащих из различных войск. Одним из таких стал Полк Первой гренадерской дивизии. При этом сохранялось право возвращать военнослужащих обратно в части при обнаружении неблагонадежного поведения с их стороны.

Последовал указ, адресованный военачальникам о том, чтобы они набирали рекрутов из наиболее талантливых людей, предварительно согласовав их кандидатуры с начальником местной полиции⁴. А последний набор рядовых полицейских из числа военнослужащих был объявлен 4 июля 1873 года. С этого отправного момента в соответствии со сложившейся практикой, полномочия по замене отслуживших лиц вольнонаемными входило в полномочия городских властей.

Как отмечают многие исследователи, в 1863 году произошло численное увеличение московской полиции. А также следует отметить ее внешнее

¹ Помигалов А. А. Реформа исполнительной полиции в 1858-1862 гг. // Клио. 2000. №3 (12). С. 71.

² См.: Руга В., Кокорев А. Московский городской, или очерки повседневной жизни. М. : Астрел, 2012. С. 86-94.

³ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 38. №39850.

⁴ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 39. 342660.

изменение, все сотрудники получили форму нового образца. Вместо «сермяжной брони» рядовые стражи получили мундиры и шаровары «из темно-зеленого армейского сукна» (унтер-офицеры – из «гвардейского сукна»); кожаные каски сменились на шапки с лакированным козырьком; португези с офицерскими саблями для рядовых и унтер-офицеров и пистолеты.

Серия очерков о проблемах деятельности российской полиции С.С. Громеки, опубликованных в журнале «Русский вестник», вызвала немалый резонанс. Идеалом для московской полиции, представлялась правоохранительная система Англии, где закон возведен в абсолют, его служитель – полисмен – пользуется непререкаемым авторитетом и исполняет свой долг, невзирая на социальное положение граждан¹. Следует отметить, что на социальной лестнице полицейский в России не снискал себе уважения не только в силу своего специфического статуса, но и по причине не всегда положительного отношения социума к закону в целом. Начальник по выражению своих волевых решений был единоличен и зачастую несправедлив и корыстен. Как отмечается в исследованиях, полицейским мог быть только тот, кто вовремя примкнул к сильным².

Значимая проблема для полиции – это обилие бумажной работы. По мнению его современников «любые меры по сокращению переписки не возымели должного результата». С.С. Громеко серьезное внимание уделил фактам превышения и злоупотребления своими полномочиями сотрудниками полиции. «В самом деле, что такое полиция в глазах нашего народа? – писал публицист. – Сила карающая, но уж никак не охраняющая. Главная сила полиции заключается не в производстве следствия, а в возможности ежеминутно возбуждать его для принятия мер, к нему относящихся»³.

На основании Временных правил от 25 декабря 1862 г. организуется Особая

¹ Громеко С. С. Пределы полицейской власти //Русский вестник. 1858. Т. 15. С. 175-176.

² Русский вестник. Т. 17. С. 692.

³ Руга В., Кокорев А. Московский городской, или очерки повседневной жизни. М. Астрел, 2012. С. 94.

комиссия при Департаменте законов и экономии Государственного Совета для составления проекта преобразования полиции Санкт-Петербурга. Предполагалось создание двух независимых структур полиций: полиции исполнительной и полиции судебной¹. По задумке проекта, полицию должен был возглавить губернатор. Ему подчинен обер-полицмейстер, в ведении которого две полиции: исполнительная и судебная. При полицмейстере действует коллегиальный орган, рассматривающий некоторые судебные вопросы. Должности полиции сохранялись, но самостоятельность их ограничивалась. Вместо 13 частей и 40 кварталов предполагалось деление территории города на 40 участков и 200 околотков.

В 1866 году специальная комиссия при Департаменте законов Государственного Совета отклонила создание судебной полиции и утвердила в конце 1866 г. обер-полицмейстером Санкт-Петербурга Ф. Ф. Трепова. Он представил проект нового штатного расписания «Учреждение Санкт-Петербургской полиции», который был 27 июля утвержден².

Еще 4 мая 1866 г. была упразднена должность военного губернатора Санкт-Петербурга. Указом устанавливалось, что «дела городского управления передать губернатору, а полицейские дела обер-полицмейстеру. Ему предоставлено право на заведование всеми делами по охране общественной безопасности и общественного порядка»³. Эта ситуация привела к подчинению обер-полицмейстера напрямую министру внутренних дел, что предоставило ему возможность прямого обращения к императору.

Были подписаны распоряжения по преобразованиям Санкт-Петербургской полиции 27 июня 1867 года «О штате Санкт-Петербургской городской полиции»⁴, а также «Об устройстве речной полиции Санкт-Петербурга»⁵. Всего по штатному

¹ Проект учреждения городской полиции в Санкт-Петербурге. СПб., 1866. С. 69-70.

² ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 47. 344772.

³ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 40. №43262.

⁴ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 42. №44772.

⁵ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 42. №44774.

расписанию было определено 2275 чинов полиции. На этом основании предполагалось в управлении обер-полицмейстера - 6 чиновников; в канцелярии обер-полицмейстера - 22 чиновника; служащих при канцелярии - 5; в сыскной части - 22; участковых приставов и их помощников - 76; околоточных надзирателя - 192; городских - 1350; в полицейском резерве - 194 человека. 17 июня 1867 г. Государственный Совет утвердил смету расходов на содержание Санкт-Петербургской полиции по штату 907 439 рублей и сверхштатного расписания 3000 рублей из средств государственного бюджета, а также 760 439 рублей из городских доходов¹. Из-за проблем с денежным содержанием только за 1867 г. уволено 883 полицейских, из них 330 по нежеланию служить, 553 за нарушение закона².

Ф. Ф. Трепов в своих работах обращал внимание на следующие факторы: а) скудность материального содержания полицейского; б) высокие цены в на вещи первой необходимости в столичном городе; в) осуществление всякой возможности привлечения на службу достойных лиц; г) слабость пенсионного обеспечения отслуживших службу в полиции.

Фундаментальными основаниями для преобразований вновь пришедший руководитель видел в следующем. Во-первых, в более правильном и соразмерном разделении столицы в полицейском отношении; во-вторых, в ликвидации избыточных инстанций и создании на этой основе новых; в-третьих, в правильном и точном определении деятельности всех лиц полицейского управления; в-четвертых, в сокращении делопроизводства; в-пятых, сокращении личного состава столичной полиции; в-шестых, подготовке и обучении штатного состава полиции; в-седьмых, обеспечении служебной деятельности как основной цели³.

¹ Всеподданнейший отчет о деятельности Санкт-Петербургской городской полиции за 1867 г. Приложение. СПб., 1868. – С. 71.

² Всеподданнейший отчет санкт-петербургского обер-полицмейстера за 1867 г. СПб, 1867.

³ *Пиотровский В. Ю., Кудрявцев Д. Е., Очкур Р. В.* Полиция российской империи. Неизвестные факты (К 140-летию российского уголовного розыска). СПб., 2005. С. 46.

В решении главной задачи – совершенствования деятельности столичной полиции предусматривалось образование участков из кварталов. В Санкт-Петербурге было 38 кварталов, из них было создано 53 участка в ведение участковых приставов для организации охраны общественного порядка. Предусматривались специальные помещения, в том числе и места для арестованных. Устанавливались должности смотрителя помещений и помощника. Назначались суточные дежурства полицейских участка¹.

Устройство полицейской стражи с привлечением представителей всех сословий, отстранением неспособных полицейских чинов привело к качественному улучшению деятельности столичной полиции. Нижнее звено полицейского состава участка было предусмотрено возглавить околоточному надзирателю. Важным условием повышения статуса этой должности явилось присвоение ему XIV класса в Табели о рангах. Введение этой должности и принятие нормативно-правовых установлений, столь необходимой инструкции, явилось важным обстоятельством совершенствования деятельности нижнего звена полиции.

До прихода к посту руководителя столичной полицией Ф. Ф. Трепова, специализированного подразделения по производству розысков, дознания не было. После учреждения сыскной полиции в конце 1866 г. в составе общей полиции, данный недостаток был исправлен. По приказу №266 от 31 декабря штатное расписание предусматривало, лишь небольшой состав (начальник, 4 помощника по особым поручениям, 12 полицейских надзирателей, сотрудников сыскной части, делопроизводитель, архивариус, чиновник стола происшествий). Определены должностные оклады, предусмотрен специальный денежный фонд на 8 тыс. руб.² Сыскную часть полиции Санкт-Петербурга возглавил И. Д. Путилин¹.

¹ Всеподданнейший отчет генерал-адъютанта Трепова по управлению Санкт-Петербургским градоначальством и столичной полициею. СПб.: Типография Санкт-Петербургского градоначальства, 1876. С. 3.

² *Пиотровский В. Ю., Кудрявцев Д. Е., Очкур Р. В.* Полиция российской империи. Неизвестные факты (К 140-летию российского уголовного розыска). СПб., 2005. С. 62.

Как портовый город, центр водных сообщений Санкт-Петербург, не мог обойтись без установления надлежащего правопорядка на водных объектах. Так, появилась нужда в создании нового вида полицейского органа – речной полиции. Основные задачи сводились к обеспечению безопасности и организации надлежащей надзорной, контрольной, охранной, спасательной деятельности на водных путях, объектах и прилегающей территории. Вновь созданная полиция только в 1870 г. предупредила: пожаров судов на рейде-9; пожаров на стоянках-7; предупреждено несчастных случаев-12; поднято тел утонувших-734 оказана помощь при происшествиях на лодках-25; регистрация гибели судов с грузом-25; предупреждено 116 случаев гибели людей в воде; выявлено 12 случаев воровства². Финансирование речной полиции составляло 80 тыс. руб. Штат речной полиции состоял из начальника, 4 помощников; корабельного инженера, письмоводителя, 42 ст. матросов, 158 младших. Материальное обеспечение речной полиции: 3 парохода; 9 катеров; 2 вельбота; 33 гребных шлюпки позволяло решать задачи по этому направлению полицейской деятельности.

Важным обстоятельством преобразований явилось организация полицейского суда на тех же основаниях, что и военного. Была учреждена должность чиновника по особым поручениям, поддерживающим обвинение в судах. Для строевых подразделений столичной полиции были введены уставы, аналогичные Уставам полковых судов.

Для эффективности деятельности в особенности с введением должности генерал-губернатора была создана канцелярия обер-полицмейстера позволявшего оперативно ответить на изменения условий функционирования аппарата управления. С помощью канцелярии расширен круг деятельности, происходит качественное улучшение работы полиции. В канцелярии создается специальный иностранный отдел, необходимый для регистрации иностранных граждан.

¹ Воспоминания изложены в книге: *Путилин И. Д. Среди убийц и грабителей: Записки начальника Санкт-Петербургской сыскной полиции.* М., 1995.

² Вестник полиции. 1909. №16. С. 320-322.

Все чаще дела по Управе Благочиния передаются с расширением компетенции столичной полиции в канцелярию обер-полицмейстера, участковые полицейские управления. Возникла необходимость создания паспортного стола в качестве особой части и обновления адресного стола. Преобразования в этой части привели к упразднению 1 сентября 1875 г. Управы Благочиния.

Столичная врачебная часть преобразуется в Санкт-Петербургское врачебное управление. В его ведении вошли врачебная администрация, полицейская работа, фармацевтика, ветеринарный надзор. Преобразована деятельность врачебно-полицейского комитета с направлением на борьбу с венерическими заболеваниями. Санитарная комиссия преобразована для борьбы с эпидемиями¹.

На основе Городового Положения 1872 г. приходит необходимость относительно нового административного и общественного обустройства Санкт-Петербурга. В канцелярии обер-полицмейстера вводится должность чиновника по особым поручениям, поддерживающего обвинение в мировых судах. Также создано врачебное управление, отдельно от врачебного управления в губернии.

Таким образом, были созданы новые структурные подразделения столичной полиции, гарантирующие преобразования по существу ее форм и методов деятельности. Для этого было необходимо осуществить комплекс новых мер по охране общественного порядка и борьбы с правонарушениями.

Большое внимание обращалось на осмотр ночных приютов, не занятых судов для плавания, на места скопления не занятых делом людей. Для полиции была поставлена задача повсеместной борьбы с бродяжничеством, нищенством.

11 мая 1873 г. и 4 января 1874 г. были приняты законодательные акты, на основе которых подвергались преследованию лица, содержащиеся в крепостях, смиренных домах, работных домах, арестантских ротах. В сыскной полиции вводился указатель всех лиц, находящихся под судом за применение

¹ Всеподданнейший отчет генерал-адъютанта Трепова по управлению Санкт-Петербургским градоначальством и столичной полицией. СПб.: Типография Санкт-Петербургского градоначальства, 1876. С. 12.

насильственных действий: разбоя, грабежа, драк. Для их регистрации были созданы возможности по созданию специального павильона и утверждена должность фотографа. В виду мер по усилению надзора за состоянием преступности, наблюдения за оставленными квартирами в летний период, устанавливались ночные дежурства дворников, организовывались освещение улиц.

В комплекс задач столичной полиции входили и меры к охранению общественного здоровья. К ним относились следующие задачи: а) предупреждение эпидемий; б) введение постоянных дежурств врачей; в) организация общегородских больниц на 800 мест; г) помощь и содействие богодельням (призрение больных) на 300 человек; д) призрение душевнобольных;

По вопросам содействия и помощи горожанам в обеспечении жизненно важными продуктами и предметами, прежде всего: а) борьба со спекуляцией хлебом; б) заготовка дров, предупреждение пожаров; в) устройство похорон, кладбищ и пр.

В компетенцию руководства столичной полицией по благоустройству входили: а) организация устройства улиц, как в центре, так и на окраинах; б) организация их полива; в) устройство в заречных частях города водопровода; в) содействие в проведении линии конных железных дорог протяженностью 84 версты; г) переоценка недвижимости в более поздний период преобразований (что привело позднее, к ежегодному доходу городской казны в 500000 руб.); д) внимательное отношение в рамках полицейской деятельности к сельским и городским местам в пригородной зоне; е) контроль использования извозчиков, произведение их описи, нумерации повозок, подготовка первых правил дорожного движения ж) осуществление противопожарных мер¹.

¹ Всеподданнейший отчет генерал-адъютанта Трепова по управлению Санкт-Петербургским градоначальством и столичной полицией. СПб.: Типография Санкт-Петербургского градоначальства, 1876. С. 13.

Мерами для предупреждения нарушений нравственности в деятельности полиции являлись: а) закрытие ночных притонов; б) утверждение правил продажи питей (что привело к сокращению продажи вина только в 1874 году на 224 тыс. ведер); в) организация публичных отчетов полиции перед населением; г) устройство приютов для малолетних; д) подготовка учебных заведений для девушек.

Финансирование полиции через десять лет преобразований в связи с увеличенным штатом, объемом деятельности составляло сопоставимую с начальным периодом сумму в 1074811 руб., где только 205230 руб. получены от государства, остальная более значимая сумма – на городские доходы¹. Как отмечал Ф. Ф. Трепов: «Десятилетний опыт преобразований в Санкт-Петербургской полиции позволил определить «явившиеся новые потребности дополнительных средств, не касаясь существа самого устройства»².

Одним из важнейших предпосылок для преобразования полиции Санкт-Петербурга стало то, что вплоть до середины 19 века в структуре полиции не содержалось следственных подразделений. Это явилось существенным упущением в деятельности полиции, влияющим на уровень раскрываемости преступлений, которое следовало устранить. До этих изменений функция расследования относилась к наружной полиции. Все это приводило к тому, что не было достаточного количества специалистов и финансирования их работы.

Для борьбы с преступностью была учреждена сыскная полиция. В составе сыскной полиции имелись как полицейские надзиратели, так и чиновники для исполнения поручения. Кроме этого, имелась также канцелярия, состоявшая из делопроизводителя, помощников делопроизводителя и чиновника, занимавшегося ведением журнала учета происшествий. Канцелярия ведала за состоянием преступности, различными категориями преступников. В его ведение также входили полномочия по анализу рассматриваемых материалов, выработке мер по

¹ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 52. №56784.

² Цит. по: *Пиотровский В. Ю.* и др. Указ раб. С. 49.

предупреждению преступлений, осуществлению розыска различных категорий лиц, в том числе совершивших убийство, кражу и разбойное нападение. В конечном итоге работа канцелярии должна была решать общие для всей полиции задачи по предупреждению и искоренению их преступлений. Не каждый мог работать в канцелярии. Требовался качественный уровень образования и трудоспособность. Очевидно, для того, чтобы заинтересовать граждан на поступление на службу в сыскную полицию необходимо достойное денежное содержание. Как отмечается в источниках, в начале реформы личный состав сыскной полиции для сокращения штатов, был ограничен одним начальником, 4 чиновниками для поручений и 12 полицейскими надзирателями.

В 1870-е годы в столице происходит сосредоточение внимания на централизацию управления. Так, 17 июня 1871 г. по решению Государственного совета управление Санкт-Петербургом и в административном, и в полицейском отношении было возложено на градоначальника ¹. Большинство мер устанавливалось сроком на три года. Затем они продлевались. Это продолжалось до 1881 г., когда 16 августа градоначальство было упразднено. Таким образом, централизация полицейских учреждений вывела полицию на новый уровень развития². С 2 июня 1883 г. прежнее управление было восстановлено. Очевиден вывод: что упразднение привело к нарушению взаимосвязи полиции с институтами самоуправления.

Итогом преобразований 1860-1870-х годов стало организация Особого учреждения Санкт-Петербургской полиции, введенное после проведенных мер по централизации управления 8 июня 1889 г. Оно законодательно закрепило действовавшую 15 лет полицейскую систему Санкт-Петербурга³.

¹ СЗ РИ. Т. IX. Часть 1. СПб., 1873. Ст. 4183.

² *Помигалов А. А.* Санкт-Петербургская полиция в XIX в. : автореф. дисс канд. ист. наук. СПб., 2009. С. 23.

³ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 9. №6085.

В 1889 г. осуществляются изменения¹, а в июле 1892 г. утверждено «Особенное учреждение Санкт-Петербургской полиции»². Отмечалась необходимость сократить и упростить деятельность полиции и уменьшить расходы. Новизна проекта в его всеобъемлющем характере, установленном для всей российской полиции. Во исполнение «Особенного учреждения» санкт-петербургским обер-полицмейстером выработаны: правила и порядок совмещения частных занятий со служащими столичной полиции; программа испытаний для лиц, желающих занять классные должности по наружной полиции; должностные инструкции чинам санкт-петербургской полиции.

Реорганизация столичной полиции Санкт-Петербурга послужила основой для преобразований в московской полиции в 1881 г. с решением пересмотра ряда принципиальных вопросов: заменой квартала на участок; организацией в этой связи службы участкового пристава; организацией околоточных надзирателей; созданием сыскной полиции; организацией врачебно-полицейского учреждения. При этом не была изменена система двух полицейских инстанций: градоначальник и участковый пристав.

Действительно, полицейская деятельность в Санкт-Петербурге сопоставима в своих основаниях с полицией города Москвы, опережая последнюю в организационно-правовом развитии. Для определения стратегии деятельности московской полиции определяющим явился указ от 5 мая 1881 г. «О преобразовании Московской городской полиции»³. Полицейское управление подразделялось на общее и собственно управление полицией. Стандартное общее управление полиции включало себя ряд должностей, которые предусматривали разграничение и по поводу функционала. В частности, во главе находился обер-полицмейстер со своим управлением, куда входили помощники, полицмейстеры и отдельные чиновники. Далее следует канцелярия, которая организовывала

¹ Там же.

² СЗ РИ. Т. II. СПб., 1892. Ст. 897-946.

³ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 1. №131.

внутреннюю работу. Известно, что основное ядро заключается в сыскной полиции. После это следует адресный стол, архив, врачебно-полицейский комитет, брандмайор, резерв.

Полиция была разделена на три отделения, а отделения делились на 17 частей, 40 участков. В каждом участке состоял 1 пристав и 1 помощник. В распоряжении полиции также находился полицейский дом со специальными помещениями¹. Полицейские команды состояли из околоточных надзирателей и основного состава полиции. В организационно-правовом плане большое место уделяется наличию военно-полицейского суда, приравненного к полковому суду.

Выделяется и раздел, посвященный правовому положению обер-полицмейстера как руководителя полиции, его взаимоотношение с губернатором и другими ведомствами, предусмотренного ст. 1524 Общего учреждения губернского. Основа взаимоотношений предусмотрена применительно к воинской. Ответственность на основании ст. 1522 (Общего учреждения губернского). Высшее оперативное руководство сохранено за Министерством внутренних дел. Обязанности и порядок действий сотрудников полиции предусмотрен на основе общероссийского законодательства. Полицейские частей состоят при обер-полицмейстере. Начальник сыскной полиции подчиняется непосредственно обер-полицмейстеру. Остальные чины полиции выполняют распоряжения руководства по роду своей деятельности. Расходы на содержание полиции предусмотрены в размере 1 млн. 040 тыс. руб. Из них 265 тыс. из государственной казны, остальное за счет городских доходов.

В начале XX века с развитием города укрепляется и московская полиция. Ее правовыми основаниями являются преобразования 1881 г. До 48 было увеличено количество участков, развиваются новые полицейские формирования, такие как фабрично-заводская полиция и др.²

¹ Гурьев В. И. Реформа московской полиции //Московский журнал. 2012. №1. С. 86-96.

² Гурьев В. И. Московская полиция в конце XIX-начале XX в. Автореф. дисс...канд. ист. наук. М., 2012.

Важные опережающие преобразования для деятельности городских полиций России происходит в Санкт-Петербургской городской полиции с 1887 по 1891 гг. в отношении материального и социального обеспечения сотрудников полиции, улучшения ее кадрового состава. Предусмотрены значительные субсидии на денежное содержание полицейских чинов. Ежегодные расходы денежного содержания полиции устанавливаются в 1 млн. 875 тыс. руб.¹

Разрабатывается служебная документация. В Положении «О службе в Санкт-Петербургской полиции» предусмотрены разделы: о составе и устройстве полиции; об определении на службу и правах сотрудников полиции; об ответственности и видах взысканий; о круге действий и обязанностях². В Положении дана основательная аргументация и правовое содержание прохождения службы в столичной полиции.

Также серьезным условием в плане обучения и воспитания явилось создание полицейского резерва. Эта структура была обеспечена помещениями, которые были оснащены должным образом различными учебно-методическими и нормативными материалами. Здесь можно назвать документы, подготовленные под патронажем первых лиц города. В этом участвовали не только полицейские чины, но и градоначальник. Жанр созданных произведений – пособия, руководства, инструкции, памятки. Все они так или иначе связаны с регламентацией подготовки надзирателей, стражи, городских и осуществлением отдельных функций³.

Своего рода достопримечательностью являлся музей истории полиции, который находился в распоряжении резерва. Этот музей одновременно позволял проводить и учебные занятия, и знакомить обучающихся историческими этапами развития полиции, отдельными уголовными делами.

¹ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 7. №4428. Т. 8. №4854..

² ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 9. №6095.

³ Клейгельс Н. В. Основы полицейской службы. СПб., 1905. - С. 27-32.

В то же время не во всех регионах был единый подход к формированию полицейского резерва. Например, в Московской полиции к кандидатам помимо уровня образованности выдвигались требования как по общефизическим, так и анатомическим данным. Возраст, рост, телосложение, здоровье, образование – это лишь часть требований, по которым проводился отбор. Так, абитуриенты по возрасту не должны быть моложе 25 лет и старше 40 лет, не ниже двух аршин и шести вершков (примерно не меньше 1 м 70 см), иметь соответствующее здоровье и крепкое телосложение, свидетельство об окончании училища. Но на этом не ограничивался отбор. Были предусмотрены испытания, подтверждающие наличие способностей и уровень грамотности кандидата. Проверка этих данных проводилась с помощью письменного испытания. Также имелись институты поручительства и аттестации. Для того, чтобы стать кандидатом нужно иметь характеристики с положительными выводами как из воинской части, так из полиции¹.

Помимо испытаний и характеристик, абитуриентами необходимо было представить набор документов. В эту группу относились документы о рождении и крещении, различные выписки, в том числе из метрической книги, документ, подтверждающий наличие образования, паспорт. Кроме этого, для отдельных категорий предусматривались дополнительные требования по документам. Например, представителям казачьих сословий требовалось предъявлять специальную увольнительную записку под подписью станичного атамана.

В случае выполнения всех установленных требований кандидаты считаются прошедшими испытания и подлежат зачислению в полицейский резерв. После зачисления обучение длилось два месяца. За этот период обучающиеся должны были освоить специальный курс разработанной и одобренной программе.

Обучать новых поступивших служащих отводилось наиболее подготовленным и компетентным сотрудником резерва. Зачастую преподавателем

¹ Костылев А. О. Указ. соч. С. 98

назначался становился лучшим по уровню знаний старший помощник начальника резерва, который имел офицерский ранг. Организационная структура полиции, работа с кадрами полиции Санкт-Петербурга сохранилась до 1913 г., когда было принято новое Положение об учреждении Санкт-Петербургской полиции¹.

Следует отметить, что полиция в Санкт-Петербурге имела определенную структурную организацию и специфику функционирования, отражающую уровень развития государства и общества. Кроме того, они приспособлялись к постоянно изменяющейся политико-правовой и криминогенной обстановкой в государстве в целом.

В структуре столичного градоначальства имелось множество подразделений, среди которых, вероятно, одним из обширных выступала канцелярия. В ее ведение входила работа, относящаяся к административно-полицейской функции и к вопросам благоустройства.

Сама по себе канцелярия включала отдельные подразделения, занимающиеся различными видами делопроизводств. Таких насчитывалось 10. Каждому такому делопроизводству отводилась своя сфера ответственности. Перечень наделенных обязанностей определялся на основе специального расписания. Виды делопроизводств и перечень обязанностей зависел реализуемой функции. Так, делопроизводства должны быть связаны с такими видами деятельности, как инспекторская, счетная, исполнительная, судебная, паспортная. Также были и те, которые не напрямую предполагали вид деятельности. Сюда можно отнести общее, особое, городское делопроизводство. Особняком стоят такие делопроизводства, которые создавались для выполнения задач при иных органах. Например, делопроизводство при совещательном присутствии. Разумеется, в канцелярии были подразделения, отвечающие за обеспечение деятельности самой канцелярии. Ведение журналов, казны, печати – это все выполнялось отдельными подразделениями.

¹ Назаренко А. М. Санкт-Петербургская столичная полиция в 1906-1913 гг.: автореф. дисс... канд. ист. наук. М., 2006.

Деятельность канцелярии не была лишена изъянов. Чересчур большой документооборот, излишнее конкретизация разновидностей деятельности. Значительная часть составляемых документов не имели необходимого значения для общего результата, однако значительное забирали время для их подготовки и исполнения. Эта проблема была замечена, и по указанию градоначальника Н.В. Кейгельса снизился уровень документооборота за счет сокращения количества разбираемых и рассматриваемых дел. В дальнейшем это привело к тому, что сократилось и количество служащих канцелярии. В свою очередь, сокращение штата привело к снижению расходов. Пожалуй, без последствий на качество работы.

Вся тяжесть полицейской службы в столице непосредственно лежала на наружной полиции. В своих рядах, на 1 января 1902 г. она имела: полицмейстеров - 4, классных чинов - 159, околоточных надзирателей - 404, городских - 2485¹.

Санкт-Петербургская столичная полиция являлась наиболее мощной в системе городских полиций Российской империи. Подтверждением этому служит количество служащих, задействованных в деятельности по обеспечению правопорядка. В эту группу относились и полицмейстеры (6), приставы 3 разрядов (каждый по 19 человек, всего 57), старшие и младшие помощники приставов. При этом старших насчитывалось 19 человек как первый, второй и третий разряды. Что касается младших помощников приставов, то их насчитывалось 110 человек. Если разбить по разрядам приставов, то это 30 для 1 и 2 разряда, 50 – на третий. Были и полицейские надзиратели, в количестве 385 человек, в том числе 125 на первый и 125 второй разряды, а 135 служащих - на третий разряд. Этот расчет без учета городских, количество которых составляло 4 тысячи, а также резерва в количестве 201 человека (начальник резерва (1), старший помощник начальника резерва (1), младшие помощники начальника

¹ Санкт-Петербургская столичная полиция и градоначальство. Краткий исторический очерк. СПб., 1903. –С. 255.

резерва (2), офицеры резерва (22), полицейские (25), городские (150)¹. Обособленно выделялись специализированные подразделения полиции. В эту группу можно отнести ранее исследованную конную стражу, сыскную полицию и речную полицию.

Отмечается, что в московской полиции, несмотря на меньший по количеству состав, также имелись различные подразделения, в том числе специализированные. Так, по установленному 29 декабря 1906 г. штатному расписанию определялось 4813 полицейских чинов, из них: управленческий состав-150 человек, служащих полицейских управлений-448 человек, нижний состав полиции: городских-3406, полицейская стража-480 человек².

Важнейшими условиями деятельности полиции, как показала практика, является взаимодействие с обществом и законность, соблюдение полицией установленных норм и правил. В этом отношении имелись существенные вопросы, касающиеся, прежде всего, соблюдения законности. Разумеется, сложно отыскать конкретные примеры нарушений. Но если ориентироваться на служебные записки, письма и иные документы, составленные сотрудниками полиции. Так, один из таких документов обнаружен И.В. Говоровым. В этой записке бывший сотрудник полиции Санкт-Петербурга некий Н.И. Жаденов по факту увольнения раскрыл отдельные случаи нарушений на службе. Все это позволило принять меры в отношении ряда полицейских служащих и чиновников по фактам лихоимства, мздоимства, подлога и т.д. Меры были кардинальными. Так, было возбуждено несколько уголовных дел в отношении как полицмейстеров, так и приставов, их помощников и т.д. Основной посыл в записке заключался в том, что служащие не следовали основному принципу

¹ Реент Ю. А. Особенности формирования штатов полиции Российской империи //История государства и права. 2001. №3. С. 20.

² ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 26. №27165.

полицейской службы: полицейский служит прежде всего государству своему, а не конкретным людям¹.

Энергично боролся беззаконием в полиции Ф.Ф. Трепов, издав, в том числе специальный приказ «О борьбе с коррупцией»². Но он разошелся в своих представлениях о справедливости с В.И. Фигнер, которая отомстила ему за избиение одного из студентов лично градоначальником, ставшей известной этим поступком всей стране и судебному сообществу³.

В начале 1880-х годов происходит объединение общественности по содействию правительству. В 1881 г. в Москве создаются добровольные народные дружины, в особенности по охране проезда высочайших особ. К 1905 г. их численность достигла 80 тыс. человек. В 1913 г. опыт был распространен на всю Российскую империю. Была принята Инструкция по организации добровольной дружины, которая содержала основные принципы ее организации: добровольность вступления, фиксированное членство; принцип отчетности органам государственной власти, государственного руководства за ее деятельностью⁴.

Правовое положение полиции Санкт-Петербурга, Москвы наряду с установлением градоначальств городов Одессы, Севастополя, Керчь-Еникальского определялась в разделе Третьем Свода Законов Российской империи и имеет свои юридические особенности основанием которых является особая важность этих территорий в границах Российской империи⁵.

¹ Говоров И.В. Всякие протестанты против мздоимства увольняются беспощадно. Доклад министру внутренних дел П.А. Столыпину о коррупции в Санкт-Петербургской полиции. 1908 г. // Исторический архив. 2010. № 4. С. 157-172.

² Вестник Санкт-Петербургской городской полиции. 1866. №269.

³ Очкур Р.В. Таких градоначальников долго будет дожидаться Петербург. Реформа генерала Трепова // Военно-исторический журнал. 2010. №9. С65-69.

⁴ Егорышев С.В., Егорышева И.В. История взаимодействия правоохранительных органов с институтами гражданского общества и населением в Российской Федерации // Российский следователь. 2010. №4. С.38-39.

⁵ Свод Законов Российской империи, Т. II. СПб., 1892. Раздел III. Управление Санкт-Петербургской полиции. Ст. 8987-946. Учреждение московской полиции. Ст. 947-979. Учреждение градоначальств Одессы, Севастополя, Керчь-Еникальского. Ст. 980-996.

В правовом отношении имелись приоритеты для развития вышеуказанных полицейских учреждений. На них, столичной петербургской и московской полиции, прежде всего, апробировались различные модели правоохранительной деятельности в организационно-правовом отношении. С 1892 г. штаты полицейских управлений делились на разряды в зависимости от количества населения. Если город имел население более 100 тыс. жителей, то считается первым разрядом. В случае если население меньше, то другие разряды. Важную роль играли полицейские управления губернских центров, которые при существующей юридической компетенции губернаторов занимали важное место в координации полицейских сил на территории Российской империи.

§ 2. Переустройство органов управления общей полиции в губернских центрах Российской империи¹

В преобразовательной деятельности полиции значима роль губернских центров. В 1885 г. в 83 губернских городах проживало 4 016 445 человек, в 599 уездных городах – 5 673 993 человека, а в 165 безуездных и заштатных городах 975 093 человека². Основное количество городов располагалось в Европейской части России и Прибалтийских губерниях. Исследователями справедливо отмечается, что большинство городов мало чем отличалось от сел и по уровню жизни, и по характеру застройки³. Численность населения большинства уездных городов не превышала 10 тыс. человек.

Изучение организационно-правового развития полиции губернских городов в рассматриваемый период в настоящее время является предметом пристального

¹ При написании данного параграфа были использованы следующие работы автора: Мочалова А.А. Нижегородская речная полиция во второй половине XIX века // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 1 (29). С. 297–300; Мочалова А.А. Охрана транспортных коммуникаций Нижегородской полицией в XIX – начале XX столетия // Полиция России: вчера, сегодня, завтра. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 2-х т. / под ред. А.Н. Конева. Н.Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2012.. Т.2. С. 125-136; Сальников А.А., Мочалова А.А. Становление речной полиции в России // Материалы VIII Международной научно-практической конференции «Актуальные научные достижения – 2013». Прага, 2013. С. 35–38; Мочалова А. А. Законодательство Российской империи о создании специализированных видов полиции по охране государственного, общественного и личного имущества // Народ и власть: взаимодействие в истории и современности: сб. научн. тр. / отв. ред. И.В. Михеева, Ф.А. Селезнев. Нижний Новгород: Изд-во ООО «Растр», НИУ ВШЭ. Н. Новгород, 2015. С. 198-209; Мочалова А.А. Преобразование управления полицией в Нижегородской губернии во второй половине XIX – начале XX столетия // Повышение эффективности государственного и муниципального управления и совершенствование системы подготовки кадров для органов власти на региональном и муниципальном уровнях.: Материалы межрегиональной научно-практической конференции, 26 февраля 2015 г. Дзержинск: ДФ РАНХиГС, изд. «Конкорд», 2015. С. 223–234.

²Сборник сведений по России за 1884-1885 гг. СПб, 1887. Юбилейный сборник Центрального статистического комитета МВД. СПб., 1913.

³ Нарбутов Р. В. Указ дис. С. 43-46; Реент Ю. А. Указ дис, С. 200-201.

внимания в диссертационных исследованиях¹. Имеются опубликованные работы по развитию полиции ряда губернских центров Российской империи².

Полиция в целом была независимой. Такое же правило распространялось на губернскую полицию и полицию города. Так, в 1885 году имелось по крайней мере 120 городских полиций. В структурном отношении полицмейстер руководил управлением, которое находилось в подчинении губернатора, но не относилось к органам местного самоуправления. Далее деление крупных городов происходило на участковые полиции, которыми руководил пристав. В свою очередь эти участки делились на околотки. Отдельные функции были распределены между отдельными категориями служащих. Например, охрана правопорядка относилось к городским, которые находились в ведении надзирателей околоток. Штаты, оклады и другие организационно-правовые особенности деятельности самостоятельных полицейских команд устанавливались отдельным законом, учитывающим местные особенности. Порядок и разница финансирования регламентировалась государством.

Городская полиция, как и уездная полиция, подчинялись губернаторской власти. Именно губернаторы в России задавали тон деятельности полиции, которая по установленным законам, нормативно-правовым предписаниям существовала еще со времен императрицы Екатерины II. От личного участия губернатора во многом зависело и состояние охраны общественного порядка.

¹ *Седунов А. В.* Псковская городская полиция в XVIII-начале XX в.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. *Чернова И. В.* Томская городская полиция в конце XVIII-начале XX века. Дисс. ... канд. ист. наук. Томск, 2005.

² *Галай Ю. Г., Беляков А. В.* Нижегородская полиция в XVIII-начале XX века: монография. Н. Новгород, 2012. *Реент Ю. А.* Особенности формирования штатов Российской городской полиции в начале XX в. // История государства и права. 2001. №3. С. 18-21. *Седунов А. В.* Губернский городской. История псковской городской полиции XVIII-начала XX века. Псков, 2004. *Очкур Р.* Градоначальник *Ф. Ф. Трепов* // Городское управление. 2008. №9. С. 13-21. *Сичинский Е. Н.* Проблемы комплектования городских полицейских команд на Южном Урале в конце XIX-начале XX века // История государства и права. 2005. №9. С. 27-30. *Чернова И. В.* Изменение функций городской полиции в XX в. На примере полиции города Томска // Историческая наука на рубеже веков. Материалы всероссийской конференции. Т. 2. Томск, 1999. С. 55-62.

Однако обыватель по свидетельству очевидцев олицетворял губернский центр с полицейским управлением, которое представляли полицмейстер, его помощник, участковые приставы и их помощники, квартальные надзиратели и основное звено полиции губернского центра, городовые. Численность городских зависела от численности горожан. Так, в конце 1890-начале 1900-х годов по штатам было в Архангельске 62 городских, в Саратове-200, Екатеринославе-238, Казани-215, Н. Новгороде-212. Численный состав каждого в отдельности губернского центра уступал в сравнении столичным городам. В Москве к концу 1905 г. штат состоял из 3406 городских, а в Санкт-Петербурге их количество составило более 4 тыс. человек¹.

Объединение городской и уездной полиции способствовало повышению оперативности их деятельности в условиях подвижности населения. Большинство городов стал возглавлять полицейский надзиратель, который подчинялся уездному исправнику и был независим от городского управления. Наружная служба возлагалась на полицейских служителей. Штаты исполнительных чиновников определялась от разряда, к которому был отнесен город, а численность полицейских команд зависела от финансовой возможности городов. Полицейские команды большинства городов России состояли из 5-10 человек. Порядок разрешения ходатайств общественных учреждений на их средства новых полицейских должностей был установлен законом от 26 марта 1874 г.². Правительство оказывало сильное давление на городские органы самоуправления с целью увеличения сумм, направленных на содержание полиции.

К охране общественного порядка в городах привлекали казаков и солдат, а также путем наделения дворников полицейскими функциями, домовладельцев и

¹ Подсчитано по: ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 9. №6393; Т. 15. №11224; Т. 17. №13618; №14725; Т. 23. №238534; Т. 25. №27165.

² ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 49. №53323.

др.¹ Шла тенденция к концу XIX века увеличения численности полиции. В важнейших городах были сформированы крупные полицейские органы.

Следует отметить также, что сферы полномочий городских полицейских управлений совпадали с компетенцией уездных полицейских управлений. Вместе с тем, ряд городских органов местного самоуправления были наделены исполнительно-распорядительными полномочиями, но за этими мерами не последовало ограничение прав и обязанностей органов полиции в городах. Должностные полномочия определялись инструкциями МВД. В 1867 г. была разработана Инструкция околоточным надзирателям Санкт-Петербурга². Но вскоре она была распространена на все города империи без дополнительных пояснений.

Форменное обмундирование становилось более современным. С 1863 года вводятся новые разновидности форменной одежды. Три вида было определено: что «чиновникам свой тип формы, для полицейских низшего уровня свой тип формы и для пожарной службы – свой»³. Начали набирать в состав городской полиции из числа мужчин бывших военных с выслугой 15-20 лет, которые уже не пригодны к службе в армии. Это стало началом становления новой системы службы по контракту. Процесс длился вплоть до 1880 года.

Доходная составляющая в городах повышалась, вместе с этим росли и расходная часть в обеспечении полиции города. Только с 1870 года по 1884 год было потрачено 10,7% доходов города на полицию⁴. В дальнейшем расходы на полицию росли. И уже к 1890 году составили 15,2% от городского дохода, к 1897 г. – 2 млн. руб. от сумм городских расходов⁵.

Статистика убеждает, что внимание государства к полиции в стране усилилось. Но достаточно ли это было для обеспечения охраны общественного

¹ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 54. Отд. 1. №59476.

² Инструкция околоточным надзирателям. СПб., 1867.

³ СУ и распоряжений правительства. 1863. №41. Ст. 236.

⁴ Сборник сведений по России за 1884-1885 гг. СПб., 1886. С. 15.

⁵ Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. – Т.ХХIУ. С.335, 337.

порядка? Оклады, утвержденные в 1862 году, были вполне удовлетворительными. Однако по мере роста благосостояния населения они уже стали не соответствовать реалиям жизни. В тоже время Россия существенно отставала от Западной Европы не только по численности на душу населения, но и расходам на содержание полиции. В 1891 г. во Франции с населением в 38,3 млн. человек содержалась полиция численностью более 157 тыс. человек. В Великобритании с численностью в 37,0 млн. человек насчитывалось 53 тыс. полицейских. В расчете на 10 тыс. человек населения полицейских приходилось во Франции – 41, Великобритании – 15, в России – 5¹.

Необходимо подчеркнуть факт неукомплектованности российской полиции. В этой связи полицейским стали предоставлять бесплатные квартиры и денежные пособия размерах, которые зависели от финансовых возможностей городов, в которых они предоставлялись.

Существенная недооценка материальной обеспеченности выражается в уровне оплаты на урядников на местах, которые попали в зависимость от деятельности земских органов. Кроме того, постоянно происходила смена станowych приставов и исправников, которая часто носила неоправданный характер. По причине недостаточной материальной обеспеченности произошло широкое распространение взяточничества.

Новые правила относительно сроков службы и преимуществ нижних чинов полиции были приняты 8 ноября 1885 г.² В частности, устанавливался 29-дневный отпуск, обеспеченность квартирами закреплялась законодательно соответствующими Правилами к ст. 557 т. 2 Свода Законов.

Развитие полиции губернских центров по направлениям полицейской службы можно видеть на примере города Нижнего Новгорода. В числе проблемных моментов для полицейских органов были следующие: низкий уровень образовательной подготовки и необходимость укрепления служебной

¹ Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. Т. XXIX. С.327.

² ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 40. отд. 2. №47660.

дисциплины, слабость социального обеспечения полицейских, необходимость введения новых форм организации охраны общественного порядка.

Одним из первых документов пореформенного периода компетенция губернатора была конкретизирована в 1862 году распоряжением «О правах губернатора по управлению полицией»¹. Нижегородский губернатор Муравьев А. Н. через полицмейстера губернского центра и через уездных исправников доводил важнейшие требования правительства населению вверенной ему губернии: «Не розгами, не тасканием за бороду, которые только ожесточают, нужно производить уважение к закону. Начальник не должен пользоваться своими сословными преимуществами, чтобы добиться доверия у людей. Кару применять только в крайних случаях. А если кто откажется от установленных правил уважения к закону, не будет удовлетворять требованиям совести и доверию правительства, тот будет уволен из полиции»².

В 1862 году был принят закон, в соответствии с которым были упразднены имевшиеся городские полиции в Нижегородской губернии. В частности, не стало существующих полиций в Нижнем Новгороде, Арзамасе, Балахне, Макарьево. Вместо этого в соответствии с новым документом – «Временным положением об учреждении полиции» – было создано 4 полицейской части в Нижнем Новгороде, из них 3 было в верхней или нагорной части города, одна в нижней части. В тот период в городе насчитывалось 38 тысяч населения. Такое количество предполагало наличие следующего набора должностей служащих: один старший полицмейстер, 8 приставов (младших, частных и следственных), 15 надзирателей, 176 городовых. Кроме этого, в обеспечении правопорядка участвовали и воинские формирования. Это отдельные армейские части и батальон внутренней части³.

Вновь назначенный нижегородский губернатор А. А. Одинцов доносил министру внутренних дел, что сразу же при вступлении в должность в 1863 г.

¹ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 37. №38918.

² Нижегородские губернские ведомости. 1861. Часть неофициальная. 4 февраля. С. 31-35.

³ Нижегородские губернские ведомости. 1863. №3. Часть неофициальная. С. 19.

«медленные действия нижегородской градской полиции тотчас обратили на себя мое особое внимание». Сначала губернатор «старался действовать силою внушения и через посылку по некоторым делам строгих предписаний», но эти меры не изменили «медленного хода полицейского делопроизводства». «Такое грустное состояние делопроизводства приводило к невольному отступлению «от правил закона», что привело к подрыву «доверия общества к этому полицейскому учреждению». К тому же, «умножению беспорядков и запущений» много способствовали и «присутствие между квартальными надзирателями достаточного числа плохих исполнителей, так как скудность жалованья удаляла от этих должностей людей опытных»¹.

Через год А. А. Одинцов вновь поднял вопрос в МВД о полиции губернского центра, но уже в плане трудности ее службы. Она, «обремененная обширными запущениями в делопроизводстве ... отвлекается к наблюдению в летнее время к пристаням и ныне круглый год к железной дороге (пущена в августе 1862 г.) и Кунавинской слободе (центр ярмарочной торговли) и вообще затрудняемая увеличивающимся поступлением дел». По этой причине для оказания услуг полиции были направлены канцелярские чиновники губернатора и губернского правления. По ряду обстоятельств пришлось заменять успешно исполняющих свои обязанности полицейских людьми, надежность которых вызывала сомнения. По этой причине губернатор предлагал назначить одного «присутствующего чина», который мог бы «заступить место младшего полицмейстера» или помощника при командировании старшего полицмейстера на ярмарку или «при всяком другом отсутствии его»².

Во второй половине XIX века началось активное реформирование полиции Нижегородской губернии. Было предложено создать 12 полицейских управлений, в том числе и полицейского управления губернского центра. В свою очередь, нижегородский военный губернатор предложил губернскому правлению

¹ ЦАНО. Ф. 2. Оп. 6. Д. 712. Л. 89-90.

² ЦАНО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 262. Л. 37 об. -38 об.

рассмотреть другое структурное представление полиции. Так, предлагалось создать городское и уездное управление полиции в Нижнем Новгороде, увеличить штат на 28 единиц, снять городничих, ввести должности старшего и младшего полицмейстера, направить ратманов городских магистратов в уезды¹.

В 1865 году определяется объем полномочий губернатора с выходом «Правил о преобразовании губернского управления ведомства МВД в 37 губерниях и Бессарабской области»² В нем выделены три принципиальных вопроса: о составе губернского правления; разделение и предметы решения дел в Губернском правлении; о канцелярии Начальника губернии. Они определяются, перемещаются, увольняются именными указами императора. Начальник губернии – председатель губернского совета, других комитетов и присутствий. Имеет обширный круг обязанностей и полномочий.

На основании Правил губернатор имел право на издание обязательных постановлений, обязывающее все население губернии соблюдать предписанный порядок и правила, касающиеся мер безопасности, предупреждения и пресечения нарушений общественного порядка и спокойствия. Обнародования высочайших повелений, указов, данных императором. Он имеет право обращений в министерства, другие учреждения.

Губернатор являлся начальником полиции всей губернии. Осуществлял надзор за всеми находящимися в губернии правительственными и общественными учреждениями, а также должностными лицами гражданских ведомств, даже не находящимися в его подчинении. Исключение составляют суд, государственный контроль, государственный банк, вузы. Губернатор имел право требовать объяснения и сведения по различным делам, был полномочен выходить с предложениями к губернскому совету, казенной палате, управлениям земледелия и государственных имуществ, путей сообщения, попечительному о тюрьмах совету, обществу народной трезвости и пр. Губернатору

¹ЦАНО. Ф. 5. Оп. 47. Д. 1818. Л. 4-5.

²ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 40. №42180.

предоставлялось право производить ревизии, проверку деятельности выше указанных учреждений и должностных лиц¹.

Границы компетенции губернатора были установлены указом от 22 июля 1866 года «О пространстве и пределах власти губернатора». В нем отмечались важнейшие полномочия губернатора: производство внезапных ревизий; надзор за благонадежностью, приемом, перемещением по службе, переводе в другую организацию, изъявление своей позиции в определенных случаях по предоставлению информации в органы специальной компетенции; представления о награждении; право на закрытие собраний частных обществ, клубов, артелей в случае обнаруженных нарушений; в случае чрезвычайных ситуаций как эпидемии, или случаи массовых беспорядков².

В задачи губернатора входило тесное взаимодействие с уездными исправниками «как ближайшим представителем высшей правительственной власти в губернии». С течением некоторого времени позиции губернаторов начали крепнуть. Это коснулось и деятельности по обеспечению правопорядка и безопасности. Так, губернаторы могли принимать в этой связи специальные постановления, которые обязательны для исполнения. Сразу же была определена и ответственность за неисполнение установленных обязательств. Так, мировые судьи могли наложить наказание за такое нарушение. Кроме этого, были приняты ряд документов, на расширение полномочий и укрепление фигуры генерал-губернаторов и губернаторов в общей вертикали власти.

Намеченные принципиальные преобразования в сфере развития общественного самоуправления начинают ощутимо сворачиваться, что зримо ощущалось не только в крупных городских центрах, но и в сельской местности.

Ранее нами рассматривался опыт Санкт-Петербургской столичной полиции по осуществлению преобразований по кадровому составу полиции, принципах организационного построения и проведения мер социальной профилактики по

¹ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 40. №42180.

² ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 41. №43501.

организации общественного порядка. Для губернского центра, такого как Нижний Новгород, были очевидны следующие меры: организация конно-полицейской стражи для оперативного реагирования на правонарушения; создание речной полиции, позволяющей осуществлять контроль за материальными ценностями в особенности в ярмарочный период на важнейшей транспортной артерии. К началу 1890-х годов создаются возможности для подготовки и обучения личного состава городской полиции, в 1889 г. Организуется школа-резерв полиции губернского центра, а в 1898 г. школа урядников¹.

По примеру столичной полиции в 1878 г. происходит создание на основе использования отдельных чинов общей полиции группы уголовного сыска, с присущими ему методами негласной работы и определения для этого суммы в 2000 руб.² В комплексе общесоциальных мер определены задачи по организации врачебно-полицейского контроля, по профилактике венерических заболеваний имея в виду Нижний Новгород как центр ярмарочной торговли³. Важное значение для полицейского обеспечения играла организация ночных караулов, которые создавались при активном участии чинов полиции из вольнонаемного состава и обеспечивались за счет частных средств горожан. Вопросы городского благоустройства также решались с участием чинов полиции и под контролем не только городских властей, но и губернатора.

В начале 1880-х годов наблюдается значимое усиление полномочий губернатора. В происходящем объединении полиции и жандармерии роль губернаторов определилась на длительный срок по усилению руководства охраной общественного порядка и безопасности⁴. На основании закона от 14 августа 1881 года «О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия» губернаторам было предоставлено право ареста или штрафа до 500 руб.; решение кадровых вопросов «с позиций благонадежности»;

¹ Нижегородский листок. 1899. 14 апреля.

² ЦАНО. Ф. 5. Оп. 49. Д. 9462. Л. 1; Ф. 2. Оп. 1. Д. 1102. Л. 1-3.

³ Врачебно-полицейский комитет и его роль. СПб., 1902. С. 5-7.

⁴ ГАРФ. Ф. 569. Оп. 1. Д. 65. Л. 5-20.

осуществление гласного или тайного полицейского надзора без постановлений судебных органов, определение сроков; осуществление преследования и утверждение списков присяжных заседателей и мировых судей перед представлением их в Сенат.

И без того серьезные властные полномочия губернатора в середине 1860-х годов получило и губернское правление, председателем которого он являлся по должности. Вице-губернатор являлся заместителем председателя губернского правления и отвечал перед губернатором за работу канцелярии. В компетенцию канцелярии входило: секретный стол; 1-й стол (указы, важнейшие постановления правительственных учреждений, отчеты); 2-й стол (преимущественно дела по осуждению по уголовным и политическим статьям, дезертирству, индивидуальные дела по оскорблению императора); 3-й стол (делопроизводство по вопросам функционирования Нижегородской ярмарки).

В губернском правлении имелось общее присутствие, в котором рассматривались судебные и административные дела. Они носили разнообразный характер. Дела судебные, где имела коррупционная составляющая, решались коллегиально с присутствием ассессоров. Вопросы хозяйственной деятельности и аренды помещений решались общим присутствием. Губернатором выносились решения по службе чиновников.

Канцелярия губернатора состояла из пяти столов: арестантского (надзор за полицией, по исполнению законов, ведением уголовного и судебного делопроизводства); контрольного (вопросы распространения нищенства, беглых, учет арестантов); хозяйственных дел; взимания недоимок; распорядительный.

В состав нижегородского губернского правления входило по штатному расписанию 38 должностей, около 60 чиновников. Губернское правление – это орган государственной власти второго уровня. Оно выполняло совещательную

функцию при губернаторе. Губернское правление к концу XIX века окончательно превращается в исполнительный орган губернатора¹.

Как уже отмечено, губернатор имел право на проведение ревизий контрольных проверок в любых учреждениях, расположенных на территории губернии. Так, 1 февраля 1879 года при посещении Нижегородского городского полицейского управления губернатор «нашел полицейское управление в грязном виде полы, двери, оконные рамы и проч. Требуется неотложного капитального ремонта полицейский архив, находящийся в помещении общественной библиотеки, который перегороден находящейся в аварийном состоянии печью. Она дымит через расщелины, находящиеся в ней. Это небезопасно. Арестантские помещения весьма неудобны. Камеры эти, имея вход из коридора, а с открытой галереей со стороны Мытного двора, очень сыро. Книга вещественных доказательств ведется, не засвидетельствована плохо. В течение января никто из чинов полиции. Ни отметок, ни росписи лица, обязанного хранить вещественные доказательства, нет»².

Губернатор, исходя из своего правового статуса, находился в системе МВД, и можно утверждать, что он при этом де факто осуществлял руководящее воздействие на местные полицейские органы. К должностным полномочиям полицейских, которые относились к Нижегородскому полицейскому управлению, были причислены реализация разработанных МВД и высшим руководством губернии мер по охране общественного порядка. Полицейское управление следило за распространением и реализацией инструкций и правил для чинов. Полиция наблюдала за точным исполнением нормативных правовых актов, высочайших повелений, распоряжений Правительствующего Сената.

¹ *Кайнова Е. В.* Нижегородская губернская администрация в 1860-х – начале XX века: должностные лица, учреждения, направления деятельности: учебное пособие. – Н. Новгород, 2008. С. 14.

² Ревизия городского полицейского управления // Нижегородские губернские ведомости. 1877. №10.

По распоряжению губернатора полицейское управление должно было содействовать учреждениям губернской администрации в исполнении их обязанностей взыскания с населения недоимок, разовых платежей и податей, при производстве торгов, при участии в призыве, розыске военнообязанных.

К должностным полномочиям полицейских губернии относилось наблюдение за питейными и трактирными заведениями; пресечение незаконных операций с порохом и взрывчатых веществ; надзор за правильным устройством складов взрывчатых веществ и легковоспламеняющихся предметов; а также контроль за точностью мер и весов.

Важную роль играл надзор за сферой паспортного контроля, организации общественных собраний, клубов. Существенной сферой полномочий полиции было предупреждение и пресечение правонарушений против веры, деятельность сект, а также пресечение моральной распущенности в поведении людей.

В целях управления Нижним Новгородом в административно-полицейском отношении в рассматриваемый период губернский центр делился на четыре части: Первая Кремлевская, Вторая Кремлевская, Рождественская и Макарьевская¹. В Первую и Вторую Кремлевские части входила большая часть города, верхнего базара, Рождественская часть – составлял нижний базар и небольшая часть верхнего базара. Макарьевская часть – заречная сторона, в ее состав входила бывшая Канавинская слобода, Гордеевка и вся ярмарка. Каждая часть, кроме Макарьевской, разделялась на четыре участка (до 1884 года участки делились на кварталы, их границы оставались без изменений). Макарьевская часть обычно была разделена на два участка, но на время ежегодной ярмарки число участков увеличивалось до семи, за счет добавления пяти участков, охватывающих непосредственно территорию ярмарки.

Реализацию своих функций аппарат Нижегородского полицейского управления осуществлял в следующем должностном составе: полицмейстер, 4

¹ Губернские учреждения Гражданского ведомства. Н. Новгород: Типография губернского правления, 1881.

помощника полицмейстера, секретарь, 4 столоначальника, счетный чиновник, регистратор. В частях обязанности осуществляли пристав, его помощники (от двух до четырех) и 18 околоточных надзирателей. Нижегородское полицейское управление в означенный период имело штат из 48 должностей. С 1867 по 1893 годы полицмейстером был Николай Густавович Каргер. Остальные должностные лица менялись достаточно интенсивно. Кадровый состав из секретаря, счетных чиновников за 1883-1893 годы полностью обновился. На должностях приставов четырех частей произошло полное обновление. Из околоточных надзирателей на своих должностях оставались 6 человек. Всего в аппарате полицейского управления работало 11 человек, включая самого полицмейстера.

По данным за 1883 год в аппарате полицейского управления по штату состояло 32 человека, имевших классный чин (68% при одной вакансии). В 1893 году это число составило 42 человека (89%). Основная масса служащих Нижегородского городского полицейского управления в указанный период относились к XII-XIII классам по Табели о рангах.

С 1 января 1887 года Нижегородское полицейское управление осуществляло делопроизводство по новым правилам, введенным в действие циркуляром Департамента полиции МВД от 11 сентября в целях упорядочения делопроизводства. Согласно этому циркуляру в полицейских управлениях в обязательном порядке вводились следующие книги: дежурная книга; настольный реестр; книга записи замечаний и выговоров, которые были вынесены чиновникам полиции; инвентарная книга; метрическая книга о раскольниках; книга для записи вещественных документов; опись по делам и нарядам; книга по учету нижних чинов запаса; книга описания уезда (станы, участки); книга о лицах, состоящих под надзором полиции и распоряжения административных и судебных властей; книга записи прихода и расхода гербовых марок; денежная книга, учитывающая денежные обороты полицейских управлений; краткий алфавит по розыску вещей, документов и ценностей; книга содержащихся под стражей; книга записи прихода и расхода кормовых денег, полученных на арестантов; книга

выдачи различных свидетельств и паспортов; книга прописки иностранных паспортов.

Это же распоряжение осуществляло правовое регулирование нагрузки на полицейские участки в целях снижения уровня делопроизводства, в частности определением номенклатуры сведений, которые могли запрашиваться у полиции губернской администрацией. К числу таких сведений МВД относил сведения: о происшествиях; о пожарах и причиненных ими убытках; о состоянии пожарной части и о мерах по ее улучшению; о числе жителей по сословиям; о числе родившихся, сочетавшихся браком и умерших раскольников; о находящихся в уезде церквях, монастырях; учебных и благотворительных заведениях; о фабриках и заводах.

Министр внутренних дел предложил губернскому руководству в местностях, где не издано особых штатов полиции, определить количество чинов полицейских команд и совместно с городскими думами дать свою оценку. Вследствие этого, были составлены штаты полиции для всех уездных городов. Оказалось, что возможность применения пункта о количестве городских, в зависимости от числа населения, была невыгодна. Если принять официальную цифру населения в Нижнем Новгороде из 66 000 человек, то, полагая одного городского на 500 человек, нижегородская городская полицейская команда с 216 человек сократилась бы на 84 служащих.

Увеличение функций и усложнение деятельности полиции привели к кадровому дефициту. На заседании Городской думы 15 апреля 1888 года рассматривалось письмо полицмейстера Н.Г. Каргера, просившего увеличить на два рубля в месяц жалование низшим полицейским служителям. Отмечено, что расходы на низших полицейских служителей исчислялась в 5738 руб.¹ В Думе отмечались расходы бюджета на полицию в 18%².

Для обеспечения правильного правоохранительного порядка в Нижнем

¹ Нижегородские губернские ведомости. Часть неофициальная. 1888. 27 апреля.

² Савельев А. А. Земство и власть. Сборник статей. Арзамас, 1998. С. 281.

Новгороде в 1893 году губернское правление посчитало, что в городе полиция должна состоять из одного полицмейстера, двух помощников, шести участковых приставов и столько же их помощников, тридцати восьми околоточных, двухсот двадцати восьми городских и двадцати полицейских служителей. По расчетам, содержание всего полицейского управления и канцелярии, помещений и обмундирования доходило до 108 627 рублей в год. Из них 55 877 руб. выделял город и 21 940 руб. казенного сбора с приезжающих на ярмарку. Недостающие 30 810 руб. предполагалось отнести также на средства города¹.

В феврале 1889 г. губернатор доложил министру внутренних дел, что сокращение числа городских в Нижнем Новгороде «представляется не только невозможным, но, напротив, является настоятельной надобностью в увеличении численного состава полицейских». Министр по этому предложению обещал войти в Государственный совет, предложив рассмотреть подобный вопрос и в местной Городской думе². Однако губернатор не внес предложение на рассмотрение Думы, и дело на несколько лет застопорилось.

В январе 1895 года полицмейстер князь М.В. Волконский обратил внимание губернатора на резкое в 1894 году уменьшение численного состава полиции на 46 городских, ходатайствуя об увеличении их хотя бы на 30 человек с тем, чтобы довести штат до 200 человек. Полицмейстер мотивировал это значительным приростом населения (до 100 000 человек) и увеличением площади города, по сравнению с планом 1839 года на 406 тыс. квадратных сажень.

Полицмейстер считал, что одного увеличения штата недостаточно и для привлечения к службе «людей честных, развитых и способных» предлагал повысить жалованье городским, так как за получаемое ими 12 руб. 50 коп. в месяц «найти людей во всех отношениях годных к полицейской службе невозможно». К тому же и условия их жизни (ветхие, тесные и холодные будки для семейства) не привлекали людей к этой службе. При таких условиях

¹ Там же.

² Протоколы Нижегородской городской думы за 1898 год. Н. Новгород., 1899. Ст. 419.

городовые, за небольшим исключением, служили не более месяца. Так, в течение 10 месяцев уволилось более 200 человек. По недостатку городских, окраины Нижнего Новгорода «остаются без всякого надзора» и только благодаря конно-полицейской страже, охраняются.

Полицмейстер просил Городскую управу и Думу увеличить штат городских на 80 человек, доведя общее число до 250 служащих. Ведь с 1853 года до 1895 год состав полицейской команды состоял из 171 городского с общей суммой жалованья 21 840 руб. в год, 5 ключников с жалованьем 660 руб. и 40 рассыльных с жалованьем 4320 руб. Размер заработной платы на одного служащего колебался от 108 до 180 руб. в год.

17 декабря 1898 года городская дума, проанализировав развитие организационно-штатных мер и содержание полиции, пришла к выводу: в Нижнем Новгороде нет утвержденного правительством штата городской полицейской команды; для определения состава полицейской команды необходимо иметь данные о численности городского населения, в особенности в период ярмарки. Управа посчитала невозможным увеличить расходы на содержание полиции и решила обратиться к правительству об освобождении городской казны от расходов, оставив при этом на обязанности города лишь квартирное довольствие¹. К 1898 году городская полиция размещалась в пяти каменных корпусах, четырнадцати сторожевых домах и ста пятнадцати будках. Кроме того, помещения для полиции содержались и в других городских зданиях.

В изучаемый период были укреплены кадры нижегородской полиции в связи с утверждением организационно-штатных мер в российском законодательстве². Полиция усилилась за счет введения в ее штат полицейских урядников и уездно-городской полицейской стражи³, некоторого увеличения

¹ Протоколы Нижегородской городской думы за 1898 год. Н. Новгород, 1899. Ст. 419.

² Об утверждении штата нижегородской речной полиции // ПСЗ. Собр. 3-е. Т. XX. №18242. О продлении действия временного штата нижегородской ярмарочной полиции и правил взимания в этом городе особого ярмарочного сбора // ПСЗ. Собр. 3-е. Т. XXI. №20238.

³ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. XXIII. №22906.

кадрового состава полиции городе Арзамасе. Состав нижегородской городской полиции незначительно увеличился в 1904 году до 216 человек городских, в связи с чем было принято очередное распоряжение в 1905 году о дальнейшем оставлении некоторых местностей империи в положении усиленной охраны и об объявлении в том же положении на время ярмарки в Нижнем Новгороде четырех прилегающих к нему уездов¹.

В 1905 г. ряд городских дум Российской империи на революционной волне, рассматривал вопрос о создании городской милиции, подчиненной муниципалитету по типу ряда стран Западной Европы. Этот вопрос обсуждался и в Нижнем Новгороде². В городах требовалось значительное увеличение численного состава полиции. За 1907-1912 годы количество чинов полиции увеличилось на 4256, прежде всего, за счет городских-2921 человек³.

К началу 1914 года была сформирована нижегородская полиция как полноценная структура, имеющая возможность решать задачи по охране правопорядка. И все это благодаря количественному и качественному составу полиции того времени. Не только рядовых должностей, но руководящего состава насчитывалось почти полторы тысячи человек. В этом списке и исправники, и приставы, и их помощники, и надзиратели и т.д. Чего стоило наличие конной

¹ Об учреждении в селе Павлово должности надзирателя второго разряда // ПСЗ. Собр. 3-е. Т. XXIII. №23114. Об усилении полиции в городе Арзамасе Нижегородской губернии // ПСЗ. Собр. 3-е. Т. XXIII. №23373. Об увеличении состава Нижегородской городской полиции // ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 24. №23853. (Утверждено мнение Государственного Совета. //Собрание Узаконений Российской империи. 1904. 19 марта. Отд. I. Ст. 483). О дальнейшем оставлении некоторых местностей империи в положении усиленной охраны и об объявлении в том же положении на время ярмарки в Нижнем Новгороде четырех прилегающих к нему уездов//ПСЗ. Собр. 3-е. Т. XXV. №24853. Об учреждении конной стражи в селе Чулково Сергачского уезда Нижегородской губернии //Собрание узаконений и распоряжений правительства Российской империи //1903. Отд. №70. Ст. 169.

² Колябин В. Муниципальная полиция //Нижегородский рабочий. 1991. 20 февраля.

³ Обзор деятельности Государственной Думы третьего созыва. 1907-1912. Часть вторая. СПб.: Государственная типография, 1912. С.30.

стражи и городских с урядниками. По различным данным их было 250 человек низового звена в центрах¹, и 900 человек в сельских территориях².

Специализированные полиции также были задействованы. В частности, 400 человек в составе ярмарочной, фабрично-заводской, а также речной и железнодорожной полиции. Основная задача данных полицейских подразделений – это защита имущества. По некоторым данным суммы доходили до 1 млрд. руб.³

Аппарат Нижегородского городского полицейского управления, имевший обширные функции и сравнительно небольшой штат управления из 48 должностных лиц, в основном справлялся с возложенными на него функциональными обязанностями. Губернатор являлся прямым начальником полицмейстера губернского центра и координировал деятельность полиции в губернском центре и уездах. Исследователями кризиса губернаторской власти в России отмечается следующее: отсутствие достаточной регламентации деятельности аппарата государственного управления; неполное выполнение своих функций; рост волокиты; рост коррупции; наличие практики наследования должностей; стремление чиновничества расширить сферы своей деятельности; подчинить своему контролю различные стороны общественной жизни⁴.

¹ Сведения о чинах нижегородской полиции по состоянию на 1 января 1913 года. Нижний Новгород, 1913.

² Дислокация конно-полицейской стражи в Нижегородской губернии по состоянию на 18 января 1914 года. Н. Новгород, 1914. С. 12. С некоторыми изменениями в мае 1916 года // ЦАНО. Ф. 5. Оп. 51. Д. 24597. Л. 2. Отмечалось, что в порядке общего усиления полиции учреждается полицейская стража в 46 губерниях, в том числе и в Нижегородской губернии из расчета один человек на две с половиной тысячи человек населения. Необходимо, чтобы была воинская дисциплина. От урядников необходимо умение составлять протоколы, преследовать преступников. Для стражников – умение читать и писать, общее развитие, и чтобы они не были под следствием и судом». По Нижегородской губернии: 260 урядников, двадцать пять из них старшие. 584 стражника: из которых пятьдесят восемь старших, 526 младших.

³ Например, на зимовке 1916-1917 годов под охраной речной полиции находилось 160 паровых и 600 непаровых судов с грузом на 8 млн. пудов // ЦАНО. Ф. 345. Оп. 53. Д. 271. Л. 95.

⁴ Злобин Ю.П., Любичанковский С.В. Внутренний кризис губернаторской власти Российской империи // российская государственность XX века: материалы межвузовской конференции, посвященной 80-летию со дня рождения Н.П. Ерощкина, 16 декабря 2000 г. М.: РГГУ, 2001. С.106-107.

Итак, можно констатировать что государство, определив предмет своего ведения и компетенции в период «великих реформ» 1860-1870-х годов, создало организационную структуру управления, обеспечивающую полицейским учреждениям выполнение организационно-штатных вопросов и задач по охране общественного порядка и безопасности личности.

Департамент полиции, состоящий в системе МВД, при всех изменениях условий своей деятельности осуществлял важную функцию по координации деятельности общей полиции на всех уровнях: столичной Санкт-Петербургской и московской полиции, губернских центров на территории страны (Прибалтика, Закавказье, Средняя Азия, Сибирь). Определяющим в этих условиях являлась координация деятельности полиций губернских и уездных центров.

Правовое положение полиции Санкт-Петербурга, Москвы было определено в Общем учреждении губернском, т. 2, раздел Третий Свода Законов Российской империи и имело свои юридические особенности, основанием которых являлись особая важность этих территорий. В столичной и московской полиции и центрах особых учреждений, таких как в Крыму, апробировались модели развития по совершенствованию структуры, форм и методов полицейской деятельности, социальной защищенности чинов полиции.

Характерной чертой полицейских учреждений в Российской империи была их относительная автономность¹, однако при всем этом просматривалась хоть и не закрепленная в праве субординация: столичный Санкт-Петербург и Москва, губернские города, уездные центры, сельская местность. Аппарат полицейского управления губернского центра обладал достаточно обширными функциями, что позволяло координировать деятельность уездно-городских полиций. Губернатор являлся прямым начальником полицмейстера губернского центра и руководил при согласовании с департаментом полиции МВД, деятельностью полиции губернского центра и уездно-городских полиций.

¹ Реент Ю. А. Особенность формирования штатов полиции Российской империи в начале XX в. // История государства и права. 2001 № 3. С. 4.

Подводя итоги второй главы, можно сделать следующие выводы.

Составной и весьма важной частью общей полиции была полиция российских столиц – Санкт-Петербурга и Москвы. Уже 9 июля 1863 г. был принят закон «Об усилении личного состава московской полицейской стражи и ассигновании экстраординарного кредита на дополнительное содержание полицейской стражи в Москве и Санкт-Петербурге», направленный на реформирование столичных полиций. В 1863 году московская полиция не только численно увеличилась, но и преобразилась внешне: была введена форма нового образца, на вооружение были поставлены сабли и пистолеты.

5 мая 1881 г. был принят закон «О преобразовании Московской городской полиции». Полицейское управление подразделялось на общее и собственно управление полицией. Состав общего управления был представлен десятью категориями: две сосредоточены во власти обер-полицмейстера (там же его помощник, полицмейстеры и иные); канцелярское подразделение; подразделение сыска; архив и адресный стол; врачебно-полицейский комитет; резерв полиции; телеграф и брандмайор.

Активные преобразования в полиции Санкт-Петербурга начались в 1867 г. и были связаны с двумя нормативными правовыми актами: «О штате Санкт-Петербургской городской полиции» и «Об устройстве речной полиции Санкт-Петербурга».

В 1866 г. в России была создана сыскная полиция. В Санкт-Петербурге ее возглавил И.Д. Путилин. В сыскной полиции вводился указатель всех лиц, находящихся под судом за применение насильственных действий: разбоя, грабежа, драк. Для их регистрации были созданы возможности по созданию специального павильона и утверждена должность фотографа.

Как портовый город, центр водных сообщений Санкт-Петербург, не мог обойтись без установления надлежащего правопорядка на водных объектах. Так, появилась нужда в создании нового вида полицейского органа – речной полиции. Основные задачи сводились к обеспечению безопасности и организации

надлежащей надзорной, контрольной, охранной, спасательной деятельности на водных путях, объектах и прилегающей территории.

В целях повышения эффективности деятельности полиции была создана канцелярия обер-полицмейстера. В ней также вводилась должность чиновника по особым поручениям, поддерживающего обвинение в мировых судах. Также было создано отдельное врачебное управление.

Большое внимание обращалось на осмотр ночных приютов, не занятых судов для плавания, на места скопления не занятых делом людей. Перед полицией была поставлена задача повсеместной борьбы с бродяжничеством и нищенством. На полицию возлагался и ряд обязанностей, связанных с благоустройством города, закрытием ночных притонов, контролем за питейными заведениями, принятием мер по охране общественного здоровья, содействию горожанам в обеспечении жизненно важными продуктами и предметами, включая борьбу со спекуляцией хлебом, заготовку дров, предупреждение пожаров, устройство похорон, кладбищ и пр.

Реформирование губернской полиции в Российской империи шло по образцам столичной полиции, особенно Санкт-Петербургской. Деление крупных городов происходило на участковые полиции, которыми руководил пристав. В свою очередь эти участки делились на околотки. Отдельные функции были распределены между отдельными категориями служащих. Например, охрана правопорядка относилось к городским, которые находились в ведении надзирателей околоток. Штаты, оклады и другие организационно-правовые особенности деятельности самостоятельных полицейских команд устанавливались отдельным законом, учитывающим местные особенности. Порядок и разница финансирования регламентировалась государством.

Анализируя развитие полиции губернских центров России на примере города Нижнего Новгорода, можно сделать вывод, что в изучаемый период основными проблемами являлись низкий уровень образовательной подготовки,

необходимость укрепления служебной дисциплины, слабость социального обеспечения полицейских и, как следствие этого, постоянная нехватка кадров.

ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ УЕЗДНО-ГОРОДСКОЙ ПОЛИЦИИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

§ 1. Организационно-правовые основы преобразований уездно-городской полиции по «Временному положению о полиции по Общему учреждению управляемых» от 25 декабря 1862 г.

Уездно-городская полиция, осуществлявшая основную часть деятельности по охране общественного порядка и борьбы с правонарушениями, являлась ключевым звеном реформирования российской полиции. Преобразования в полиции в период Великих реформ существенно ее изменили по сравнению с предыдущим периодом.

В книге III тома 2 Свода Законов Российской империи Общего учреждения губернского издания 1858 г. приведены полномочия земской полиции. В них подробно приводятся группы обязанностей¹.

В других частях этого свода отражается функциональная сторона органа сельского управления. Так, в книге V раскрываются особенности взаимодействия полиции с отдельными служащими органа местного управления. В частности, с волостным старшиной, сельским старостой, тысяцким, сотником, пятидесятским, десятским. Кроме этого, приводятся особенности осуществления охраны правопорядка, обеспечения сохранения имущества, паспортного контроля. Также отражается функционал сельской расправы. Всеобъемлющие обязанности земской полиции, перечисленные в указанном выше законе, не предполагали четких границ власти и пределов компетенции по обеспечению полицейской функции. Произошло смешение хозяйственных и судебных полномочий в одном органе. Капитан-исправник, руководитель земской полиции являлся в одном лице обладателем и административных и судебных полномочий. Изложение прав и обязанностей чинов полиции четко не определяло пределы власти, а потому

¹СЗ РИ. Т. II. Общее учреждение губернное. СПб., 1857. Ст. 2509-2765.

частыми были нарушения закона, что отражалось на авторитете полиции среди населения.

Проблемы эффективности деятельности полиции обостряли многонациональный характер государственности, слабость экономического развития, наличие в стране крепостного права. Однако без ключевых преобразований в государстве и, в особенности, ликвидации крепостного права, невозможно было рассчитывать на преобразования в такой сфере государственного управления, как полиция, проводившей «строение народной жизни»¹.

Изучению системы уездно-городского полицейского управления второй половины XIX – начала XX века в Российской империи посвящено значительное количество диссертационных работ, подготовленных в современный период и исследующих, в том числе, правовые основы и региональные аспекты многонационального и этно-конфессионального государства²: Дальний Восток,

¹ Северная почта. 1863. 3 декабря.

² См.: *Альмухаметова М. Ш.* Правоохранительная система в Западной Сибири и местное общество: опыт взаимодействия и взаимовлияния (1864–1917 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Тюмень, 2011. *Васильев А. В.* Организационно-правовые основы деятельности полиции в борьбе с преступностью в Казанской губернии. 1862-1917 гг.: автореф. дис...канд. юр. наук. М., 2008. *Гомонова С. А.* Полицейские учреждения Самарской губернии в 1851–1917 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Ижевск, 2012; *Гусенков А. С.* Полиция Новгородской губернии и борьба с преступностью во второй половине XIX – начале XX века: историко-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Новгород, 2009; *Горлова Н. И.* Полиция российской провинции в XX веке: на примере Курской губернии: автореф. дис... канд. юр. наук. Курск, 2005; *Кладов В. Ю.* Полиция Пензенской губернии в 1903-1917 гг.: автореф. дис...канд. ист. наук. Пенза, 2007. *Кокшаров А. В.* Полицейские органы Владимирской губернии во второй половине XIX начале XX вв. : автореф. дис.. канд. ист. наук. Иваново, 1999. *Лазарева О. В.* Провинциальная полиция в конце XVIII начале XX веков (по материалам Пензенской губернии): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Саранск, 2000. *Москвитин Ю. Н.* Полиция Томской губернии в 1867-1917 гг. (устройство, численность, материальное обеспечение): автореф. канд. дис. канд. ист. наук. Барнаул, 2002. *Небратенко Г. Г.* Организационно-правовые основы полиции Донского войска. Середина ХУШ-начало XX века: автореф. дис. ...канд. юр. наук. Саратов, 2001. *Петров А. В.* Полиция и милиция Урала и Западной Сибири в начале XX в. : историко-правовое исследование: автореф. дис. д-ра юрид. наук. М., 2007. *Пащенко А. П.* Организационно-правовые основы деятельности полицейских органов, действовавших на территории Самарской губернии: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2013. *Сысуев Ю. Б.* Полиция Симбирской губернии во второй половине 19 века : автореф. дис. .. канд. ист. наук. Саранск, 2003. *Степанова Е. И.* Эволюция деятельности уездной полиции Курской губернии.

Западную и Восточную Сибирь, Урал. Осуществлены точечные исследования по Владимирской, Вятской, Казанской, Курской, Нижегородской, Новгородской, Пензенской, Самарской, Симбирской, Тамбовской, Тобольской, Томской, земли Донского войска, губернии Северо-Запада Российской империи и других регионов. В диссертационных работах рассматривалось также функционирование уездно-городской полиции в границах национальных образований коренных народов Севера, фино-угорской, северо-кавказской и других этно-конфессиональных сообществ.

В публикациях рассматривалось развитие полиции Кубани, Поволжья, речной и приморской полиции Волго-Камского бассейна, Северо-Запада и Причерноморья, городских полиций Иркутска, Томска, Тюмени, эффективность деятельности специальных органов и должностных лиц: исправников, становых приставов, полицейских урядников, стражников и др.¹

автореф. дис...канд. ист. наук. Курск, 2012. *Синельников И. Ю.* Учреждения и чиновники МВД в российской провинции. 1861-1917 гг. : автореф. дис...канд. ист. наук. М., 2012. *Сунгуров П. А.* Полиция Тобольской губернии в 1867-1917 гг. : автореф. дис. .. канд. ист. наук. Тюмень, 2014. *Шелудько В. О.* Организационно-правовые основы деятельности общей полиции Дальнего Востока России: Вторая половина XIX – начало XX вв. : автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2004; *Шиловский Д. М.* Полиция Томской губернии в борьбе с преступностью в 1867–1917 гг. : автореф. дис. канд. ист. наук. Новосибирск, 2002. *Шитова Т. В.* Полиция в административно-правоохранительной системе Сибири в XIX –начале XX вв. : автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2001. *Шибяев В. В.* Уездная полиция Российского государства второй половины XIX-начала XX века: на территории Мордовии: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Саранск, 2007. *Хорошун К. Ю.* Судебные и правоохранительные органы Российской империи в 1881-1905 гг. (на материалах Тамбовской губернии): автореф. дис...канд. ист. наук. М., 2008. *Ялтаев Д. А.* Уездная полиция в Казанской губернии в 1862–1917 годах (По материалам чувашских уездов): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Чебоксары, 2004.

¹ *Ахмедов Ч. Н.* Полицейский урядник: особенности становления института в Российской империи //История государства и права. 2006. №11. С. 45-48. *Андреев А. О.* Деятельность уездного полицейского управления Кубанской области в 1870-1888 гг. На примере Темрюкского уездного полицейского управления / Научное творческое наследие *Ф. А. Шергина*. Краснодар, 2010. *Богородицкая Н. А., Черкасов П. А.* Организация речной полиции и ее деятельность в 1873-1918 гг. //Записки краеведов. - Н. Новгород, 2010. С. 104-115. *Бойко Н. С.* Особенности реорганизации и деятельность провинциальной полиции в Средневолжских губерниях при проведении полицейской реформы 1866-1867 годов //Власть. 2013. №3. *Галай Ю. Г.* Суд и административно-полицейские органы в пореформенной России (1864 - 1879). Н.Новгород : Нижегород. юрид. ин-т МВД РФ, 1999; *Галай Ю. Г.* Нижегородская полиция в ХУШ-начале XX века /*Ю. Г. Галай, А. В. Беляков.* Н. Новгород, 2012. 246 с. *Галай Ю. Г.* Преобразование исполнительной полиции в России второй половины XIX века /В сб..

«Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по Общему учреждению управляемых»¹ привнесли большое количество изменений в структуру и организацию полиции. Одним из изменений стало то, что было принято решение объединить в единое целое два вида полиции – городскую и земскую. И все это вошло в состав уездной полиции. Полномочия такой полиции распространялись на территорию всего уезда. В то же время в ряде территориальных единиц (например, в центральных городах и других городах) продолжала функционировать городская полиция. В совокупности эти два вида

«Административная реформа в России. Н. Новгород, 2010. *Галай Ю. Г.* Преобразование исполнительной полиции в России второй половины XIX века. В сб. Политико-правовое значение великих реформ в 60-70-х годах XIX века в России. – Н. Новгород, 2011. *Сагеев М. И.* Возникновение речной полиции на водах Санкт-Петербургского и Волго-Камского бассейна во второй половине XIX века // Молодой ученый. 2011. №4(т. 2). *Сичинский Е. П.* Провинциальная полиция на рубеже веков // МВД России 200 лет. Материалы международной научно-практической конференции. СПб, 1998. *Коновалов И. А.* Полицейская реформа в Сибири во второй половине XIX века // История государства и права. 2014. №9. С. 25-28. *Черкасов П.* Становой пристав: штрихи к портрету полиции в дореволюционной России // Родина. 2011 №5. С. 10-15. *Лабина Т. Н.* Полиция в системе уездного реформирования в XIX – начале XX века // Закон и право. 2011. №3. С. 18-21. Он же. Организационно-правовые основы деятельности полицейской стражи // История государства и права. 2001. №11. С. 17-19. *Петров А. В.* Место полиции Урала и Сибири в системе полицейских учреждений в России // Вестник Оренбургского университета. 2005. № 3. С. 185–192. *Рязанов С. М.* Урядники Пермского края в 1878-1917 гг. : институциональный, социальный и личностный аспект // вестник Пермского университета. 2012. История. Вып. 3 (20). *Салтык Г. А., Горлова Н. И., Главатская СВ., Белобородова.* Полиция Курской губернии: история, становление и деятельность (1864-1917 гг.). Курск, 2007. *Седунов А. А.* Российская полиция во второй половине XIX-начале XX века: сфера компетенции, отношение к службе, реформирование // История государства и права. 2005. №3. С. 41-43. *Трушков С. А.* Материальное положение вятской полиции во второй половине XIX-начале XX в. /Из истории российских спецслужб (По материалам Вятского края). Киров-Вятка, 2000. *Тушеллистов М. В.* Становление полицейской системы в Сибири в XIX-начале XX в. /Сибирская ссылка. Сборник стат. Иркутск, 2003. С. 123-135. *Тюрин В. А.* Полицейский урядник в Российской империи XIX-начала XX в. (на материалах Среднего Поволжья) // Вестник Самарского ГУ. 2011. №1 (82). *Храмцов А. Б.* Тюменская уездная полиция: организация, финансирование, деятельность (1867–1917 гг.) // Городское управление. 2008. № 9. С. 13–25. *Храмцов А. Б.* Реформы полицейского управления Западной Сибири в последней трети XIX века // Гуманитарные науки в Сибири. 2011. № 4. С. 28–33. *Чернова И. В.* Изменение функций городской полиции в XX в. На примере полиции города Томска // Историческая наука на рубеже веков. Материалы всероссийской конференции. Т. 2. Томск, 1999. С. 55-62. *Феоктистов С. Ф.* Реформа органов полиции в Сибири во второй половине XIX // известия Иркутской Государственной экономической академии. 2013. №4. Юбилейный сборник ЦСУ МВД: 1863-1913 гг. СПб., 1913.

¹ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 35. №37289. Временные правила по устройству полиции в городах и уездах губерний по общему учреждению управляемых. СПб, 1864. 123с.

полицейские (уездная и городская) стали составными элементами полноценного полицейского управления. В такое управление входили все сотрудники полицейских органов. В частности в составе имелись 2 начальника полиции (в городе и уезде отдельно), их помощники, а также неоднократно ранее упоминавшееся общее присутствие управления. У общего присутствия были свои полномочия и обязанности и, очевидно, свой количественный и качественный состав. Оно выступало ключевым подразделением во всем управлении. На это указывают отдельные статьи указа. Например, по ст. 24 по сути уравнивался статус исправник и общего присутствия в решении текущих вопросов, а также была определена иерархическая структура различных видов полицейских органов. Помимо этого указывались также иные положения. Так, ст. 5 отождествляла исправника как начальника полиции, далее в ст. 25 раскрывался круг вопросов, которые необходимо было разрешить общим присутствием. В качестве примера можно указать на то, что им отводилась участь работы не только с отдельными документами и принятие организационных решений, но и связанное с финансово-хозяйственными вопросами и с отстранением от службы провинившихся сотрудников. Таких вопросов насчитывалось не меньше 10. Разнородность выполняемых задач, с одной стороны, предопределялось универсальностью общего присутствия, с другой – отсутствием иных должностей, которые могли бы охватить такой обширный перечень решаемых вопросов.

В составе значился председатель (он же исправник), в его ведении состояли: помощник, секретарь, рассыльные и стража. Кроме этого, в общем присутствии также по традиции состояли сословные заседатели. Важно отметить, что в соответствии с обозначенным документом до тех пор, пока не завершаться все корректировки и не произойдут все изменения, заседателям земских судов отводилась задача, свойственная заседателям именного полицейского управления. Следует заметить, что становые приставы также находились в ведении полицейского управления. Наглядно это можно зафиксировать на примере того, как было организовано территориальное деление уезда, а также финансирование. Именно доклад начальника управления

губернатору служил основанием для последующего деления уезда на станы. Следовательно, это предопределяло и границы деления уезда на станы, подчиненность станových приставов управлению, их местонахождение на территории уезда и стана. Что касается финансовых вопросов, то в качестве примера можно обозначить то, что для осуществления документооборота и решения задач канцелярии выделялись денежные суммы, строго определенные штатным расписанием. Во всем остальном было все достаточно привычно. Сами станы делились на сотни, где во главе сотские, а далее уже по нижестоящей иерархии стояли десятские, решающие задачи на уровне сельской местности.

Одним из примечательных изменений стало то, что начальники полиции и их помощники более не определялись по результатам голосования дворянства, а назначались (соответственно и увольнялись) именно губернатором. По своему усмотрению губернатор мог как брать в расчет так и не брать прежние достижения служащего, а также вопросы, связанные соответствием либо несоответствием его чина и класса назначаемой должности. Если рассматривать станových приставов, то они для назначения предлагались исправником, но назначал и снимал с этой должности также губернатор. Принято было во внимание то, что в случае отсутствия на месте исправника и станového пристава, их обязанности исполнялись помощником исправника и полицейским чиновником соответственно. При этом соответствующий полицейский чиновник определялся самим уездным исправником.

По широте своих полномочий помощник исправника считался наиболее уполномоченным в управлении. В буквальном смысле он являлся вторым лицом в уездном полицейском управлении. В круг функциональных обязанностей входили как постоянные обязанности, так и временные. Большая часть постоянных обязанностей заключалась в надзоре за деятельностью отдельных подразделения. В случае исполнения обязанностей исправника помощник не мог принимать решений по существенным вопросам, касающимся кадровых, дисциплинарных вопросов, а также персональных дел исправника. Помощник мог заниматься только текущими делами. Разумеется, также предусматривалось то, что в случае безвыходной исключительной

ситуации помощник мог на себя брать ответственность за принятие решение по этим серьезным вопросам.

Особняком стоят вопросы, связанные с деятельностью сельских заседателей. Они не могли выполнять обязанности, прямо не приведенные в указе. Если сравнивать с тем, что было ранее, такое изменение можно считать, как нововведение. Основная задача сельских заседателей заключалась в том, что они должны были обеспечить безопасное передвижение воинских подразделений, наборов рекрутов, обозы продовольствия и товаров. Также предусматривалось их привлечение для решения иных особых задач.

В то же время этот новый указ не все вопросы, связанные с деятельностью полиции, охватывали. Часть вопросов, в том числе важных, оставались за пределами нормативного регулирования. По этой же причине ряд вопросов так и продолжали регламентировались в соответствии с предыдущими руководящими документами. В частности, в том же виде сохранились особенности взаимодействия полиции с другими органами, не изменились правовой статус и функциональные компоненты полицейских чиновников. Неизменными остались порядок приема на должности, порядок документооборота.

Несмотря на то, что все эти преобразования затронули лишь малую часть всего структурного и организационного построения полиции, принятые временны правила стали поистине прорывными по отношению к тому, что как назначаются на должности в управлении. Выборный способ сменился на административно-управленческий. Теперь назначает на должности и снимает с должности только губернатор и другие должностные лица администрации¹. Как уже было отмечено, сам губернатор назначал исправника, помощника исправника и станowych приставов. Хотя право за дворянами о рекомендации на назначение станowych приставов так и сохранилось, но, учитывая складывающуюся ситуацию, губернатор был полностью самостоятелен в решении этого вопроса. Очевидно, это нивелировало все потенциальное влияние дворянского сословия на принятие решений по

¹ *Тот Ю. В.* Указ соч. С. 30.

должностям полицейского управления.

«В результате начала реформирования полиции указаны две различные задачи: устройство учреждений административно-полицейских и устройство учреждений хозяйственно-распорядительных. Вследствие разделения означенных функций, законодательству не удалось отделить административно-полицейские дела от хозяйственно-распорядительных. Земским учреждениям предоставлено попечение о народном здравии, но та же обязанность возлагается и на полицию; дорожная часть вверена земству, но и на полицию возлагается непосредственное наблюдение за выполнением дорожной повинности и самые меры исполнения ее; земствам предоставлено издание разных правил относительно пожарной части, но те же обязанности возлагаются и на полицию и т. д. Долговременный опыт показал, что конечный результат указанных выше разделений приводит к разновластию, безвластию и бездействию. Ведомства препираются, а дело стоит. По закону, ввиду неотмененных наказов и уставов, все-таки полиция правит уездом, и она отвечает за его безопасность и благосостояние, но по закону же администрация уезда вверена земству, за которым не признаются права правительственных установлений»¹.

И.Т. Тарасов подчеркивал, что «огромное множество задач исполнительной полиции, перейдя в руки безвластного и несамостоятельного земства, оказалось чуть ли не в худшем положении, чем это было в некоторых местах до реформы, когда эту часть ведали органы правительственные и помещики; тесный же и весьма ограниченный круг задач так называемой полиции безопасности, в самом узком смысле этого слова, остался в руках полиции, снабженной небывало интенсивной властью и совершенно очищенной от каких-либо общественных и земских элементов»². Роль земских органов при решении вопросов охраны общественного порядка, предполагавшаяся быть значимой, не была высокой. В сельской местности МВД предполагало единоначалие уездного исправника.

¹Тарасов И. Т. Полиция в эпоху реформ. СПб., 1885. С. 62.

² Там же. С. 62.

Неотложность задач законодательного продолжения преобразований уездно-городской полиции являлась очевидной. Правовые нормы вводились по мере принятия законодательных актов. Свою системную доработку Основной закон находит в издании 1892 года, подготовленного на базе «Временных положений об устройстве полиции по Общему учреждению губернскому управляемых» от 25 декабря 1862 г.

К началу 1890-х годов на основе изменения социально-экономической и политической ситуации в России происходят существенные изменения правовых основ организации и деятельности полиции. Остановимся на развитии правовых основ сельской полиции, изложенных в Общем учреждении губернском¹. В соответствии со ст. 634 Т. II Свода законов Общего учреждения губернского уездную полицию составляло полицейское управление, установлены должностные лица (ст. 635-641 Основного закона). Во главе них выделялась фигура уездного исправника, возглавлявшего уездное полицейское управление. Он имел высокий статус по Табели о рангах и хорошее денежное содержание по должности².

Состав общего присутствия был аналогичен тем вариантам, которые разбирали ранее. Основной крен в сторону исправника и его помощника. Не обошлось и без представителей различных сословий. Они были представлены в качестве заседателей. Другие структурные элементы также повторялись. Была и канцелярия вместе с рассыльными, и конная стража, и становые приставы, и сотские, и десятские.

В рассматриваемый в работе период полицейские органы были в подчинении губернатора. При этом было обозначено, что губернаторам необходимо полностью брать на себя ответственность за состояние дел в области обеспечения правопорядка и безопасности. Исправником являлся «человек» губернатора. У исправника в уезде было выявлено множество задач, не только

¹ СЗ РИ. Т. 2. Общее учреждение губернское. СПб., 1892.

² ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 37. №39089.

дублирующих, но и сугубо административных, свойственных только ему.

В то же время особые обязанности возлагались и на станового пристава. Одновременно через него реализовывались волеизъявления управления и обеспечивалась общественная безопасность на вверенной территории. Кратко функциональные обязанности можно представить в следующем виде: ознакомление с документами, в том числе регламентирующих деятельность полиции, формирование характеризующего материала на население, контроль за соблюдением безопасности в стане и в сельских территориях, расследование и пресечение происшествий и нарушений.

Как отмечалось специалистами, управление имело трехуровневую степень конструкции: первый уровень – полиция управления (полицмейстер, исправник); второй уровень – исполнительные чиновники в городе (приставы, их помощники, полицейские надзиратели); третий уровень – другие чины полиции (околоточные надзиратели, городовые), в уезде – урядники, десятские. Внегородская полиция устанавливалась в уездах, полиция губернская подчинялась только губернатору и губернскому правлению. По закону губернаторы были подчинены только сенату, а также МВД. Подчинение полиции губернскому, а также высшему начальству было закреплено ст. 756 Общего учреждения губернского и входило «в рассмотрение их законности»¹.

Рассмотрим отдельные положения Основного закона, которые регламентировали организацию деятельности полиции. Так, в соответствии со ст. 642 за министром признавалось полномочие рассматривать и удовлетворять либо отказывать прошения на введение дополнительных должностей полицейских. При этом обязанность за содержание дополнительных единиц служащих сохранялось (относилось) к ведению министерства. В то же время важно отметить, что следовало также отслеживать за недопущением разных подходов в правовом статусе тех или иных должностей.

При этом появление новых должностей полиции должно было происходить

¹ Лопухин А.А. Из итогов служебного опыта. – М., 1907. С.21.

строго в рамках установленной процедуры. Отчасти в ст. 652 обозначенного закона приводился набор основных и ключевых требований и вариантов развития событий:

Во-первых, затраты на это должны были возмещаться из средств собственных. Если таких средств было достаточно – решается самостоятельно, если нет, то необходимо обращаться за содействием в центральные органы.

Во-вторых, для этого должно поступить ходатайство со стороны городского общества;

В-третьих, не следует допускать перекоса в правах и обязанностях по вновь вводимым должностям по сравнению с уже имеющимися.

Кроме этого, предусматривалась возможность вводить отдельные должности полиции, как исполнительные, так и низших чинов, в сельской местности. Эта возможность регулировалась отдельной процедурой. Первое состоит в том, что изначально требуется, что сельское население должно обратиться с просьбой к губернатору. Второе заключается в том, что губернатор не может не подписать такое прошение. Третье это все должно было учреждаться за счет денежных средств частных лиц. Судя по имеющимся данным, такое право министр мог получить. Самостоятельность министра распространялась также и на возможность назначения опять же за счет частных средств учреждать новые должности урядников.

Были установлены особые правила определения количества станов, их границ и организации работы становых приставов. К таким особенностям относится то, какой порядок был установлен по изменению числа станов. Это право было предоставлено губернатору. Однако это можно было делать только после согласования с Министром и разрешения императора. Вопрос корректировки границ станов уже отводился в полной мере к полномочиям губернатора. Вменялась лишь обязанность по информированию Министра. Несмотря на то, что для приставов не предусматривалось собственных канцелярий, расходы на нужды, связанные с делопроизводством, покрывались.

Кроме этого, особая статья предусматривала расходы на функционирование помещений для арестованных. Для этих целей выделялись денежные средства в форме кредита Госказны в размере 40% от суммы квартирных окладов. Причем решение по распределению выделяемых сумм по станovým приставам и самим станам принималось самим Министром.

В анализируемом законе также было определено, кого следует относить к категории нижних чинов полиции. В эту группу согласно ст. 655 относились служащие по должностям, начиная от стражи и заканчивая урядниками. При этом допускалось в деятельности по обеспечению охраны и безопасности использовать приданные силы в лице казачьих, жандармских и иных формирований. Сумма кредита распространялась также и на эти расходы.

Усилением можно считать также то, что для выполнения служебных задач в пределах стана привлекались урядники. Они одновременно исполняли обязанности, свойственные приставам, и связанные с надзором за деятельностью сотских и десятских. Следует заметить, что в тех случаях если в губернии функционировала уездная стража, то необходимость в наличии урядников, сотских отпадала. Эти должности попросту ликвидировались.

Что касается десятских, то они являлись составной частью уездной полиции. Как было заведено – они входили в юрисдикцию волостных и сельских органов власти. При этом они считались низовым уровнем сельской полиции. Полномочия десятских распространялись исключительно на ту территорию, где они располагались. На других участках они могли выполнять задачи лишь в особых случаях по специальным разрешениям. Например, для перевозки арестованных, для обеспечения правопорядка в отдельных мероприятиях, требующих отлучку с места постоянной дислокации.

Логика размещения урядников по территории также была проработанной. Компетенция отличалась в зависимости от того, куда именно распределялись урядники. Министр решал вопрос на уровне губерний, губернатор – распределял в пределах уездов губернии, исправник разрешал вопрос по распределению по

станам. Такой порядок был обусловлен существующими полномочиями должностных лиц и имел распространение и на другие сферы деятельности полиции. Так, рассмотреть вопрос о введении новых должностей урядников по прошению частных лиц и общественных формирований мог только Министр. Сразу же оговаривалось, что финансирование дополнительных единиц служащих будет производиться не за счет казны, а за счет этих частных лиц и общественных формирований. Кроме этого, эти единицы вводились в действующую систему полицейских органов с условием соблюдения и выполнения ими всех установленных правил и порядков (ст. 658). По сотским и десятским порядок практически аналогичный. В случае их назначения в дополнительном порядке от сельских обществ, то содержание представлялось этими же селениями (ст. 667). Пожалуй, это существенно снижало нагрузку на казну и в то же время улучшало порядок в этих местностях.

Разумеется, во всех этих организационных и финансовых вопросах нельзя упускать из вида основное предназначение полиции и то, какое внимание уделялось этой стороне вопроса в законодательстве анализируемого периода. Часть требующих урегулирования вопросов относилась к проблеме пределов полицейской власти. Важно отметить, что ключевая обязанность полицейского управления заключалась в обеспечении надлежащего исполнения законодательства, судебных решений, иных ограничений и запретов всем населением. На основе этого формировался предмет деятельности полицейского управления. Прежде всего, это пять столпов – исполнение законов (доведение до населения требований законов, контроль за их соблюдением, выявление нарушений, пресечение нарушений и другие), обеспечение безопасности, порядка в хозяйственной деятельности губернии (уезда, стана) (организация различных сборов, работа по взысканию и возмещению задолженностей, контроль за торговлей, содействие функционированию лесного хозяйства, информирование губернатора о кончине чиновника с имуществом без наследников и другие), соблюдение судебного производства (контроль за тем, чтобы все споры

разрешались в законном порядке, без самоуправства, исключение насилия, производство расследования и применение мер принуждения, а также исполнение приговоров и др.) и военных установлений (ведение учета призывников, организация призыва, осуществление выдачи документов, установленных Уставом).

Нельзя не упомянуть и про обязанности по обнародованию различных актов органов власти (например, постановлений правительства и других документов во исполнение принятых). В соответствии со ст. 685 помимо контроля за точным соблюдением закона к компетенции полиции также относились обязанности по разбирательству с жалобами и установлению всех обстоятельств, привлекших к нарушениям. При этом в статье 688 указывалось, что, если для точного исполнения законодательства не может никто препятствовать, а в случае наличия такого сопротивления в отдельных случаях даже можно брать под стражу. В то же время крайне важным можно указать положение о том, что полиция привлекать к ответственности самостоятельно не может. Только суд. Так, в ст. 689 так и обозначено: наложить наказание уголовное может только суд по закону.

Обособленно следует указать на то, что на полиции сохранялась обязанность по расследованию происшествий с последующим информированием о состоянии дел губернатора, а также обязанность по обеспечению пожарной безопасности, сооружению укреплений от паводков. Весьма обширный перечень обязанностей включал в себя также еще задачи по контролю за осуществлением охоты и рыбалки, не говоря уже о работе по контролю за нужными помещениями.

Общепринятым является то, что границы уезда должны также определять и границы юрисдикции полиции уезда. Но в законе предусматривались и исключения. На этот счет в ст. 690 содержится интересное положение, касающееся исключений из этого общего правила при наступлении чрезвычайных ситуаций. Такими ситуациями могут являться это поимка разыскиваемых беглецов, опасных нарушителей закона. При этом в таких случаях разрешается организовывать розыск и поимку и дальше территорий других уездов, включая и

территории других губерний. Однако в этом праве есть особые условия и правила. Обязательно необходимо уведомить полицию того уезда, где планируется проведение мероприятия, а также в случае начала осуществления розыскных мероприятий местной полицией должны прекратить свою деятельность по поимке. Еще одним условием является то, что право поимки лица представляется местной полиции, о чем оформляется расписка.

При рассмотрении аналогичного вопроса относительно городской полиции следует отметить, что здесь действовало такое же правило. Границы города есть границы деятельности городской полиции. При поиске преступников границей города не прекращается деятельность. Но при этом необходимо учесть, что мероприятия по поимке должны прекратиться в момент, когда к поиску приступит полиция уезда (ст. 691).

Весьма интересной представляется практика проведения мероприятий по разбирательству с происшествиями в сельской местности. Для примера можно обозначить, что была установлен следующий порядок. Так, волостные старшины и сельские старосты до прибытия полиции уезда или города принимали дело в свои руки и осуществляли первоначальные мероприятия на месте происшествия.

По аналогии с этой практикой жандармские формирования по железным дорогам действовали по функционалу в качестве наружной полиции. На месте происшествия они должны были организовать работу по пресечению нарушений. На это нам указывает Устав уголовного судопроизводства.

У губернатора и его правлении в подчинении находилось все полицейское управление и все должностные лица, входящие в ведение управления¹. Их власть распространялась также и на полицейских чиновников. Но не во всем отношении. Только в том, что не могли снимать с должности и судить без разрешения губернаторы. Во всем остальном они находились в подчинении исправника.

¹ Глава IV отделение III Закона «Об устройстве полиции Российской империи» о порядке подчинения и сношений.

Организация взаимодействия также занимала особое место в деятельности полиции. Необходимо было взаимодействовать и с судом, и с прокурором, и с иными органами и учреждениями, и их должностными лицами. Например, окружные суды получали от полицейского управления представления, прокурорские работники обращались к полиции с вопросами по обеспечению расследования и исполнения судебных решений (ст. 702).

Кроме этого, полиция активно сотрудничала с различными заинтересованными учреждениями и органами. В эту группу следует отнести, например, управы, казначейства, заводские управления и другие. Не без взаимодействия разрешались вопросы и с представлением различных документов. Если по отдельным вопросам можно было вести деловую переписку (например, исправник и приставы могли вести переписку с исправниками и приставами из других уездов), то для запрашивания требуемой документации следовало действовать в соответствии со ст. 152. В свою очередь само полицейское управление также должно было представлять определенную информацию. Например, служебные отчеты для губернского правления, а также финансовые отчеты контрольной палате¹.

Не обходилось и без жалоб. В отношении любого служащего можно было подать жалобу. Они рассматривались либо приставом, либо исправником. Период рассмотрения жалобы определялся в три недели. Если жалобы поступали, например, на городского пристава, то такую жалобу рассматривал сам начальник полиции. Для служащих, задействованных в судебном производстве или военно-следственной производстве, действовали специальные правила. Они были установлены в законах о судопроизводстве. Что касается полицейских чиновников, то они в случае преступного поведения подлежали устранению от исполнения обязанностей по должности. И это могло продлиться до тех пор, пока вопрос не будет разрешен губернским правлением или исправником (ст. 641).

¹ СЗ РИ. Т. II. Отд. V.

Ценное положение, отчасти связанное с уже ранее упомянутым установлением, содержалось в законе «Об устройстве полиции». Помимо того, что оно определяло, какие критерии предъявлялись к полиции уезда¹, речь шла еще о том, что полиция должна не только неукоснительно соблюдать закон, но и следить за исполнением законодательства другими лицами, а также предотвращать всевозможные попытки проявления нарушения порядка (ст. 722). «Полицейские чины должны сами служить первым примером сего исполнения, осуществляя в точности все действия и все свое поведение с установленными правилами и порядком» (ст. 723). Полиция должна для охранения действия законов принимать все зависящие от них меры, об извещении о законодательных актах (ст. 724), охране прав церкви и свободы вероисповеданий (ст. 725), чтобы нигде и ни под каким предлогом противозаконных сообществ не учреждалось (ст. 727).

Все чины уездной полиции, наблюдая за безопасностью от воров и разбойников, обязаны были выяснить, кем преступление учинено (ст. 728). Поиск и поимку, в том числе на территории других уездов и губерний, вести до тех пор, пока преследуемые лица не будут задержаны либо пока полиция другого уезда или губернии не выполнит достаточных мероприятий для поимки преступника.

Уездное полицейское управление немедленно должно было доносить о всех таких происшествиях и своих действиях губернатору. Соблюдают правила, изложенные в статье 372 Устава о содержании лиц находящихся под стражей.

Все чины и служители уездной полиции обязаны были наблюдать, чтоб в уезде не ходили нищие (ст. 730). Другие их функции заключались в «сохранении народного здоровья и о пресечении скота падежей» (ст. 734), наблюдении, чтобы новые постройки в селениях производились согласно с установленными правилами (ст. 735). Уездное полицейское управление предупреждало случаи пожаров, сохранности урожая (ст. 736-738), наблюдало за исправностью дорог, оказывает содействие почтовой службе (ст. 741, 742).

¹ СЗ РИ. Т. II. Отд. VI.

Правила устанавливались не только относительно традиционных задач по пресечению нарушений и поимке преступников, обеспечению безопасности, но и для осуществления сборов (вне зависимости от вида сборов, будь то государственные, городские и другие) (ст. 747). Эти правила приводились в законодательстве по податях и повинностях, а также в других губернских и городских положениях о сборах. В обязанности уездного полицейского управления входило препровождение военных партий (ст. 749).

Объем возложенных на уездную полицию задач представлял собой по сути неисчерпаемые разнородные обязанности, которые могли касаться самых разнообразных сфер общественных отношений. К группе специфических сфер деятельности полиции можно отнести, например, участие в межевании и определении границ участков. По этой же причине полиции приходилось учитывать в своей деятельности установления не только общегосударственного и губернского правления, но и учреждений и палат госимущества и другие¹.

Особняком в числе обязанностей исправника в соответствии со ст. 722 располагается необходимость учитывать требуемый тип поведения при исполнении возложенных задач. Если правильное и скорое производство считалось показателем профессионализма в деятельности служащего, то долг, порядок, человеколюбие, доброжелательность к населению являются атрибутами исполнения обязанностей как исправником, так и другими служащими. При этом благожелательное отношение к населению не должно привести к смягчению подхода и позиции к разрешению дел (ст. 758).

Уездному исправнику также следовало выполнять мероприятия по обнародованию законодательных актов, предписаний и установлений различных органов власти и учреждений, разбирательство по жалобам (ст. 759) и др.

Руководство уездного полицейского управления смотрело как за исправностью исполнения, так и за точным сохранением канцелярского порядка

¹ Токарева С. Н. Административно-правовые обязанности полицейских учреждений Российской империи XIX-начало XX века //Власть. 2013. №1. С. 141.

(ст. 761). В его компетенции был и контроль за входящей и исходящей документацией, наблюдение за соблюдением уставного порядка взаимоотношений.

При объездах уезда исправник должен был сообщать губернскому правлению или по возвращении своем обязан был обращать постоянное внимание на посевы и урожай хлеба и трав, а в особенных случаях незамедлительно доносить о том губернатору (ст. 773-775). Исправник председательствовал в уездном распорядительном комитете (ст. 776), состоя в разных уездных комитетах и присутствиях, содействуя этим местам (ст. 777).

Становому приставу поручалось в пределах вверенного ему участка или стана выполнять те же действия что и исправнику в пределах уезда (ст.778). Дом станового пристава «доступен всякому во всякое время, как прибежище на случай опасности и нужды, защиты всем и каждому против обид и насилий» (ст. 780). В случае жалоб сельских обывателей на какие-либо притеснения становой пристав, «удостоверяясь в основательности жалобы, поступает в побуждении, кого следует на основании законов» (ст. 785). Воспрещалось использование полицейских урядников, сотских, десятских и прочих полицейских служителей «на какие-либо частные для себя или других услуги, под личной ответственностью по законам» (ст. 797).

Обязанности нижних чинов и служителей уездной полиции определялись для урядников инструкцией, утвержденной Министерством внутренних дел по соглашению с Министром юстиции и по сношениям с другими ведомствами (ст. 798). Для сотских и десятских, уездной полицейской стражи и конной стражи основанием являлось распоряжение уездного полицейского управления и приказы станового пристава (ст. 799). Сотским предоставлялись полномочия по наблюдению в церквах порядка отправления богослужения и других священных обрядов, совершаемых вне храмов (с. 800). Также они должны были сообщать о появлении людей, которые выдают себя за волшебников, колдунов или чернокнижников» (ст. 801).

Нижние чины уездной полиции смотрели за чистотой в селениях и деревнях, наблюдая, чтоб нигде по улицам и дорогам или вблизи них не находилось «палого скота, гнилого мяса, рыбы и проч.» (ст. 802, 803). Обязаны они были контролировать, чтобы были «в домах печи и трубы исправные, в случае повреждения или трещин, чинить их» (ст. 805). В случае установления пунктов, в которых незаконно существовали питейные заведения или с нарушением Устава питейного, служащие низшего звена полиции информировали станового пристава, а также надзирателя акцизных сборов. Далее уже соответствующие должностные лица принимали решение по существу (ст. 814).

У сотских были свои задачи. Они следили за тем, чтобы население не обманывали на базарах и ярмарках путем обмера или обвешивания (ст. 815). Полицейские низшего звена также должны были заботиться о том, чтобы на территории не было нищих и попрошайек (ст. 816) по различным поводам. Как о призрении оставленных детей (ст. 817), так и за поврежденными в уме, «дабы они состояли под присмотром» (ст. 818), больными (ст. 819, 820), погребении тел (ст. 821, 822).

Когда из нижних чинов уездной полиции «узнает о появлении воров, разбойников, грабителей, немедля доносит о том своему непосредственному начальнику. Пойманных воров, разбойников и беглых полицейские нижние чины отводят под стражу (ст. 823, 824). В случае болезни сотского его место заступает старший из десятских, живущих в одном с ним селении (ст. 826). Нижние чины уездной полиции не отвлекаются от исполнения обязанностей (ст. 827).

А. А. Лопухин отмечал, что с целью убить в полицейских органах всякую инициативу, сделать из них механических исполнителей требований закона в 74 пунктах четырех статей, а затем в дополненных статьях подробно изложено, что делает полиция. Из большого количества обязанностей полиции в Общем учреждении губернском фиксировались и забавные вещи. Так п. 28 ст. 681 устанавливал правило «следить за своевременностью ловли пиявок». В Основном

Законе содержится поручение десятому осведомляться за состоянием здоровья населения»¹.

С.П. Белецкий на этот счет также отмечал: «Полиция должна наблюдать, чтобы у колоколен двери были крепки и всегда заперты, а ключи находились у священников; полицейский должен организовывать публичное слежение через палача пасквилей и подметных писем; примирять супругов евангельско-лютеранского вероисповедания, ходатайствующих о разводе»².

При всем том руководители Департамента полиции МВД, отмечая необходимость преобразований полиции, подчеркивали «малочисленность ее состава, отсутствие единства полицейского устройства, отсутствие планомерности в распределении полицейских обязанностей, материальную необеспеченность»³.

Рассуждая о границах территориальной компетенции по обеспечению охраны общественного порядка А.А. Лопухин отмечал, что «он не сложен для городов, но сложен для уездов» имея в виду неурегулированность норм и правил полицейской деятельности и характер управления, «осуществляющегося по инерции», отмечает его бюрократизм и невежество должностных лиц. Исходя из практического опыта, доводит до сведения, что «не должно быть полиции губернской в виду удаленности от центра мест пребывания полиции. Дробление полиции на участки создаст пестроту, отсутствие взаимодействия между отдельными полицейскими учреждениями на пространстве уезда»⁴.

В целом можно отметить, что полиция, испытывая определенные надзорные меры руководящего характера, фактически оставалась вне надзора вследствие его «бумажного», отсутствия контролирующих полицию учреждений, и недоступности высшей надзорной инспекции сената. Безнаказанный характер

¹ Лопухин А. А. Из итогов служебного опыта. М., 1907. С. 38.

² Вестник полиции. 1913. №45.

³ Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России. Приложение 5. К законопроекту о преобразовании полиции в Империи. СПб., 1913. С. 40.

⁴ Лопухин А.А. Из итогов служебного опыта. - Указ. соч. С.58.

нарушений данного характера сформировала предпосылки ее полной безнаказанности. «Чем шире задачи, тем беспредельнее ее полномочия. Чем слабее ее поднадзорность, тем совершеннее должна стать ее деятельность»¹.

С повышением влияния полиции на общественный порядок и общественную безопасность, усилением зависимости населения от деятельности полиции повышалось и внимание к качеству исполнения обязанностей полицейскими. Начинается изменение крена в сторону повышения ответственности полицейских за нарушения в ходе выполнения наделенных полномочий. Действенным инструментом выступил институт обжалования. В соответствии со ст. 27 Положения об охране жалобы могли подаваться в течение двух недель как на имя прямого, так и непосредственного руководителя. Допускалось за нарушения при реализации функциональных обязанностей или некачественное исполнение привлекать к ответственности в виде взысканий, избираемых судом.

Если учесть всех, перед кем полиция должна была нести ответственность, то список получится внушительным. Практически каждое должностное лицо, которое так или иначе задействовано в уголовном производстве, могло принять соответствующие меры к служащему полиции. Устав уголовного судопроизводства предусматривал таких субъектов, как председатель суда, прокурор, судебный следователь и другие. Ответственность была установлена практически аналогичная с судебными приставами. Например, мировым судьей могло составляться предостережение при обнаружении признаков нарушений в исполнении обязанностей. По более серьезным отклонениям незамедлительно информировался прокурор. Он мог как предупредить о недопустимости подобных нарушений, так довести дело до суда.

В губернии осуществлялся двойной надзор, как прокурора, так и губернатора, по этой причине министерство внутренних дел полагало более

¹ Лопухин А.А. Из итогов служебного опыта. - М., 1907. С.56, 58.

целесообразным повысить власть губернаторов, устранив прокуроров от надзора за полицией.

Такая практика получила распространение во всех видах судопроизводства. В частности, в гражданском судопроизводстве было установлено, что в случае причинения убытков частным лицам из-за действий полиции, то служащие полиции, виновные в этом, должны понести соответствующую ответственность.

Следует отметить, что потерпевшие лица имели достаточно свободы в праве обжалования. В многочисленных источниках отмечается, что часто встречались случаи, когда служащие полиции нарушали закон или не исполняли обязанности надлежащим образом не своей воле, а по инструкции, устным приказам и поручениям руководства. Очевидно, что руководство не могло поручать то, что могло нарушить права или привести к убыткам. Такие руководители также подлежали привлечению к ответственности. Принимались меры с целью недопущения принятия решения в нарушение законов, а также для недопущения подобных отклонений в дальнейшем как со стороны подчиненных, так и со стороны руководства.

Для обеспечения независимости при принятии решений о привлечении к ответственности лиц, нарушивших установленные порядки исполнения обязанностей, право на рассмотрение подобных случаев отдавалось суду. А уже суд в присутствии заинтересованных должностных лиц, в том числе представителей администрации, принимал решение относительно наличия, характера нарушения и полученных последствий в действиях подчиненных или руководителя.

Справедливо, если жалобы на подчиненных или на самого себя рассматривал сам руководитель о беспристрастности говорить не приходится. Более того это потенциально могло бы привести к увеличению количества жалоб, поскольку не добившись правды на этом уровне, граждане бы начали жаловаться уже далее на руководителя.

Были в этих изменениях и решениях некоторые новые моменты. В частности, Госсювет указал, если будет установлено, что жалоба поступила на действия (бездействия) служащего по законам, по которым требуется судебная реформа, то по такому случаю иски могли предъявляться лишь по усмотрению лица, который пострадал. Этот порядок должен стать беспрекословным.

В то же время устав сохранили правило и порядок, которые действовали ранее. До суда возможные жалобы и нарушения дойдут лишь тогда, когда руководство примет решение наказать подчиненного за какие-либо упущения или нарушения закона. По усмотрению руководства эта жалоба может дойти до суда.

В этот период, устанавливая ответственность служащим полиции, не получилось повысить качество исполнения обязанностей, зато получилось укрепить власть полицейских органов и их руководства. В этом видятся причины проблемы. Лицам, обращающимся к такому руководству, свойственен страх, пресмыкание, при этом отношение к населению выражается в пренебрежении и хамстве.

Социально-экономическое и политическое развитие общества и государства приводило к мысли о дальнейшем развитии системы органов управления. На рубеже девятнадцатого-двадцатого веков обсуждалось, что организация управления охраной общественного порядка должна быть вверена самоуправляющимся управам, исполняющим дела по полиции. Подчиняется в городах городским управам, в уездах – земским управам. Для борьбы с преступностью должна быть создана судебная полиция подчиненная прокуратуре. Личный состав подчиняется назначенному от управы должностному лицу. Общая полиция подчиненная городскому и земскому управлению обязана исполнять все распоряжения, основанные на законных требованиях общественных и правительственных организаций¹.

Интеллектуал, человек с практическим служебным опытом А.А. Лопухин рассуждая о ближайших перспективах, противоречил сам себе, имея ввиду

¹ Лопухин А.А. Указ. соч. С. 60.

деятельность российской полиции, ее территориальный характер, бюрократизм в управлении, низкую грамотность чинов полиции. Западные образцы организации и управления уездно-городской полиции не давали возможностей для создания по европейским лекалам муниципальной полиции, хотя он в своих суждениях находил поддержку от представителей из других губерний.

Вышесказанное подчеркивает достаточно глобальный характер реальных изменений, происходивших на основе Временных правил от 25 декабря 1862 г. Важно отметить изменения в организационной структуре полиции, ее принципах деятельности, направленной на защиту прав, свобод, имущественной безопасности человека и гражданина. Ее деятельность была приближена к реальной практике в области охраны общественного порядка, данная сфера характеризовалась достаточно большим количеством проблем в организации управления, следствием которого были бюрократизм и волокита. Кроме того, нормативные документы не устанавливали стабильный уровень централизации управления. В законодательстве также четко не определена роль полицмейстера губернского центра. Его юридическое положение равно положению исправника в уезде, «ввиду удаленности от места пребывания уездной полиции». Дробление полиции на участки создало невозможность управления ими, в связи с этим, оптимальным решением было закрепление личного состава по отдельным местностям уезда. Низовое звено полиции требовало однозначной оптимизации деятельности, на эффективность которой не влияла вновь созданная должность урядника, которая слабо взаимодействовала с нижним звеном сельской полиции на общественных началах, временно выполняющих свою роль по охране общественного порядка.

§ 2. Практическая реализация «Временного положения об устройстве полиции по Общему учреждению о губерниях управляемой» от 25 декабря 1862 г. (на примере уездно-городской полиции Нижегородской губернии)¹

24 апреля 1863 года министр внутренних дел передал на рассмотрение губернских правлений предписание о содержании установленного в МВД количества уездно-городских полицейских управлений. На основе этого предписания губернаторам следовало установить порядок и правила назначения на полицейские должности. Само назначение осуществлялось начальником полиции.

В рамках реализации указанного требования уже 11 июня губернским правлением были выполнены ряд мероприятий, направленных на корректировку границ станов, установление количественного состава полицейского управления и формирование денежного содержания по различным должностям. Губернское управление обсудило вопрос о назначении исправников и их помощников, а также полицейских надзирателей в городах Горбатове, Макарьеве, Сергаче и Княгинино. Приводится таблица назначенных исправников, абсолютное

¹ При написании данного параграфа были использованы следующие работы автора: Мочалова А.А. Нижегородская ярмарочная полиция в свете реформ второй половины XIX века // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 3 (27). С. 245–249; Мочалова А. А. Нижегородская речная полиция во второй половине XIX века // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2015. № 1 (29). С. 297–300; Галай Ю.Г., Мочалова А.А. Взятка как коррупционный элемент нижегородской полиции первой половины XIX столетия // Пути повышения эффективности антикоррупционных образовательных программ, реализуемых в вузах МВД России: сб. ст. / под ред. А.Н. Конева. Н.Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2011. С. 57-62; Мочалова А.А. Охрана транспортных коммуникаций Нижегородской полицией в XIX – начале XX столетия / // Полиция России: вчера, сегодня, завтра. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 2-х т. / под ред. А.Н.Конева. Н.Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2012. .Т.2. С. 125-136; Мочалова А.А. Преобразование управления полицией в Нижегородской губернии во второй половине XIX – начале XX столетия // Повышение эффективности государственного и муниципального управления и совершенствование системы подготовки кадров для органов власти на региональном и муниципальном уровнях: Материалы межрегиональной научно-практической конференции, 26 февраля 2015 г. Дзержинск: ДФ РАНХиГС, изд. «Конкорд», 2015. С. 223–234.

большинство которых до этого назначения состояли в должности земского исправника, то есть сохраняли прежнее положение и правовой статус.

Начальный период проведения реформ в губерниях Европейской части империи проходил непросто. Так, в 1864 году были образованы земства, которым поручалось обеспечить безопасность населения. Однако не все вопросы решались успешно, например, актуальным был вопрос о кадрах полиции. В уездах чинов полиции по-прежнему не хватало. Для наглядности приведем пример того, насколько не хватало полицейских в различных территориях. В одном из городов Лукояновского уезда – в Починках – службу нес лишь один становой пристав. А населения только мужской части было более 7 тысяч. В то же время в этом городе проходили ярмарки и базары, куда приезжало более 25 тысяч человек. Он обслуживал территорию площадью более 120 квадратных верст с населением 39941 человек. Исправник просил учредить в Починках должность помощника старшего пристава¹.

К сожалению, при выборе служащих в сельских поселениях в основе лежал не критерий профессионализма, компетентности, а иные, связанные с какими-либо выгодами и преимуществами, которые появятся при назначении конкретного лица. Выгоды состояли в том, чтобы новый служащий закрыл глаза на имеющиеся задолженности, нарушения, отклонения и т.д. Об этом приводилось в одном из документов, составленных начальником уездной полиции². О выборных представителях от крестьянского населения как о людях неблагонадежных высказывали и другие руководители уездных полицейских управлений Российской империи. Лейтмотив руководителей уездных полицейских управлений касался выборов низшего уездного полицейского звена.

Ввиду этого 28 марта 1864 года МВД было принято решение об исключении подобных ситуаций в деятельности полиции. В этих целях исправникам было предписано назначать на должности не по результатам выборов, а в соответствии

¹ ЦАНО. Ф. 5. Оп. 1 Д. 262. Л. 254 - 256

² Там же. Л. 256.

законом на основе принципа единоначалия. Такие назначенцы должны стать опорой исправника, как служащие по найму за денежное содержание, а не действовать формально как номинальные фигуры. Тем более выборность приводила к нарушениям как при назначении на должность, так и в последующем при выполнении обязанностей. Второй частью предписания гласила о необходимости установления повышенного денежного содержания. Так, сотскому необходимо было увеличить жалование от 5 до 6 серебром в месяц, а десятскому от 3 до 4 руб. серебром в месяц¹. Эти решения вполне могли стабилизировать ситуацию в текущее время.

С участием земства под руководством губернаторов в 1860-1870-е годы происходит преобразование полиции не только в городах, но и в уездах Нижегородской губернии. Губернатору предоставлялось право производить ревизии, проверку деятельности выше указанных учреждений и должностных лиц².

Одной из форм таких проверок стало инспектирование, в ходе которого оценивалось состояние дел в отдельном полицейском управлении. Проверяющие при этом определялись в зависимости от уровня управления. Губернский воинский начальник был уполномочен инспектировать полицейские и пожарные команды, начальник уездной команды инспектировал деятельность на уровне уездов. В ходе такого инспектирования, в частности, могли устанавливаться, насколько подчиненные довольны руководящим составом, размерами денежного содержания, имеющимися условиями труда. При выявлении каких-либо претензий инспектирующий должен был лично убедиться в обоснованности таких жалоб. Но вмешиваться в текущие рабочие процедуры ему не следовало³.

В 1873 году была изменена система комплектования полиции: вместо направления в полицию негодных к строевой службе солдат и унтер - офицеров,

¹ ЦАНО. Ф. 5. Оп. 47. Д. 1384. Л. 59

² ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 40. №42180.

³ Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел за 1867 и 1868 годы. Сост. Д. Н. Чудовский. СПб., 1874. С. 335-336.

был введен вольный наем. Кандидат на должность обязан был заручиться рекомендацией от руководства прежней службы. Главными требованиями становятся профессионализм, развитое правосознание и нравственные качества¹. Однако низшее звено полиции это нововведение фактически не затронуло: трудно было ожидать профессионализма и развитого правосознания от полуграмотных крестьян.

Как только были созданы подразделения судебных следователей, а это произошло в 1860 г., у полицейских управлений была изъята одна из существенных обязанностей. Теперь полиция не могла производить уголовного расследования. Она ограничивалась осуществлением функции дознания. Такие изменения, очевидно, обязывали настроить или по крайней мере перестроить порядок взаимодействия полиции с судом. В соответствии с текстом Устава уголовного судопроизводства приводились также общие положения совместной деятельности полиции и суда. Было указано, что полиция должна оказывать всяческую помощь судебным органам в процессе расследования, а также с помощью дознания отработать первоначальные мероприятия для установления наличия либо отсутствия признаков преступления или проступка. В этих целях полиция могла прибегнуть как к проведению опросов, наблюдения, так и розыска и иных мероприятий, позволяющих установить преступника. Все собранные материалы в рамках дознания должны были передаваться судебному следователю. В последующем полицейские органы должны были также продолжить выяснение обстоятельств произошедшего и об этом также следовало сообщать обозначенную инстанцию (ст. 255). При оказании помощи судебному следователю или прокурорскому работнику полиции не следовало медлить, бездействовать или же превышать полномочия (ст. 483). Реальные дела, к сожалению, демонстрировали иное. Полиция ограничивалась проведенным дознанием и составлением протокола без дополнительных мер по отысканию лица, совершившего преступление.

¹ Полиция и милиция России: страницы истории (А. В. Борисов и др.). М., 1995. С. 80.

Так, например, министру юстиции К. И. Палену в 1868 году пришлось напомнить полицейским управлениям о выполнении законодательных предписаний¹.

Новшеством стало установление о дисциплинарной ответственности полицейских перед судьями (на это указывала ст. 37 УУС). Это было воспринято с негодованием. Отдельными полицейскими чинами это рассматривалось в качестве мер, ущемляющих права полиции. Была создана специальная комиссия при Министерстве для оценки подобных новаций. Этой комиссией было заявлено, что такая практика может посеять только раздор и накал страстей, что по своей сути может пагубно повлиять на качество деятельности полиции². Все это привело к тому, что Министр юстиции заявил о вредности подобных изменений и необходимости отмены такой практики назначения дисциплинарной ответственности. Хотя и оговорился, что должен был быть создан суд дисциплинарный³. В итоге лишь в 1879 году эта проблема вокруг дополнительной ответственности полиции была закрыта в пользу полицейских органов⁴.

Пока шла бюрократическая переписка, в 1877 году возникли разногласия между губернским правлением и местным прокурором о предании суду семеновского исправника Знаменского, старшего пристава Беляева и исполняющего должность судебного следователя первого участка Семеновского уездного суда Скуридина. Они обвинялись в преступлении по должности, выразившимся в получении взятки в 2000 руб. серебром с крестьянина Х. И. Баскакина за сокрытие виновности и товарищей в убийстве скиталиц Тихоновой и Романовой и «через то дать им возможность избежать следующего им по закону наказания». Знаменский посоветовал Баскакову уехать из Семенова в свою деревню и жить скромнее, иначе он может проболтаться об ограблении. Однако,

¹ Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел за 1867 и 1868 годы. СПб., 1874. С. 314-315.

² Галай Ю. Г., Беляков А. В. Указ. соч. С. 137.

³ Там же.

⁴ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 54. №60299.

совершенное стало известным. Прокурор судебной палаты настаивал на виновности Знаменского. Соединенное присутствие первого Уголовного кассационного департамента прислушалось к его заключению и постановило отдать исправника под суд, обвинив его по ст. 339 и 343 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных¹. В первой статье данного документа было установлено, что бездействие является таким же нарушением, как и нарушение закона в действии. В частности, указывалось, что чиновники обязаны принять все меры с целью недопущения всяких злоупотреблений, произвола и нарушения порядка. Меры предупреждения должны были обеспечить безопасное функционирование государства и общества. Но статья 343 гласила: когда «последствия превышения власти и противозаконного бездействия, в коем оказывается виновным какой-либо чиновник или иное преступление, за которое не были и не могли быть важны, и вина его уменьшается сопровождавшими оную обстоятельствами, то он приговаривается по усмотрению суда, сообразно со званием его и местом, которое занимает, лишь к замечанию и выговору или же к вычету от одного до шести месяцев из времени службы»². Каким из видов наказания отделался Знаменский, выяснить не удалось. Любопытно, что за год до этого Знаменский обвинил подчиненных ему станowych приставов в неверных и несогласных с обстоятельствами дела донесениях, нередко изменяя и самый вид преступления, то есть вместо грабежа, оказывается обыкновенная кража»³.

Обращаясь к проблеме законности в работе полиции, необходимо отметить, что правительство старалось уделить ей должное внимание. Низовое звено полицейских рекрутировалось из нижних социальных слоев граждан, и поэтому так необходимы были многочисленные справочные пособия по регламентации полицейской деятельности, которые вскоре и появляются. Инструкции по регламентации основных направлений полицейской деятельности появились и в

¹ ЦАНО. Ф. 5. Оп. 48. Д. 8288. Л. 1об.

² Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. СПб., 1892. С. 274-275.

³ ЦАНО. Ф. 5. Оп. 48. Д. 8288. Л. 1об.

уездно-городских полициях Российской империи. По ним спрос с полицейского надзирателя, урядника, стражника за нарушения правил, должностных инструкций становится строже.

Классным чинам полиции воспрещалось пользоваться услугами их подчиненных. Так, в циркулярном распоряжении департамента полиции от 11 июня 1879 года наставлялось: «Будучи органом правительства, сотрудники полиции при исполнении правительственных распоряжений должны быть осмотрительны и исполнять в точности», не распространяя свою власть далее пределов, указанных начальством. Предупреждалось, что «в тех случаях, когда действия полиции касаются интересов частных лиц, полицейские чины должны быть особенно осмотрительны, всемерно стараясь вселять в население уважение к правительственным органам и убеждение в строгой законности». Всякое же отклонение «от требований закона не должно быть оставляемо без последствий, хотя бы таковые действия и оставались не обжалованными». Одновременно рекомендовалось «чинам полиции не допускать послаблений»¹.

В распоряжении департамента полиции МВД России «О законности» от 23 октября 1879 года приказывалось урядникам не возбуждать «неудовольствие местного населения, наказывая за нарушение тишины и спокойствия в период праздников». Усиливается ответственность урядников при составлении протоколов в случае драк, ссор и подобных дел жителей².

В повторном распоряжении Министерства внутренних дел «О законности» от 11 июля 1881 года вновь напоминалось, что «сотрудники полиции в своей деятельности должны быть осмотрительны, и распоряжения руководства исполнять в точности». Не должны распространять своих поручений далее указанных пределов. Проявлять осмотрительность в отношении частных лиц, стараясь вызвать у них уважение в строгой законности. Но в тоже время, «всякое

¹ЦАНО. Ф. 5. Оп. 49. Д. 1879. Л. 1.

²Распоряжение Нижегородского губернского правления от 19 ноября 1879 года //ЦАНО. Ф. 5. Оп. 49. Д. 9570. Л. 13

уклонение от закона не должно оставаться без последствий»¹.

Несмотря на эти увещевания, на местах чины полиции продолжали уклоняться от предписаний высшего руководства, превышая свои полномочия и занимаясь корыстолюбием. Так, в августе 1879 года председатель ардатовского земского собрания Владимир Звенигородский докладывал временному генерал-губернатору, что уездные полицейские власти «в высшей степени злоупотребляя безответственностью крестьян, позволяют себе выходки, нарушающие основные правила всякого человека и, действуя под прикрытием якобы закона, подрывают всякий авторитет и уважение к оному». В качестве примера приводился случай с исправником Любовицким, который выбил у старосты деревни Волчихи А.Ф. Алексеева два зуба. Он же у себя на квартире в присутствии крестьян избил старшину Лосева. Подражая исправнику, также действовали и его подчиненные. Например, становой Зависский «колотит, где только возможно должностных лиц крестьянского сословия».

Звенигородский обращал внимание, что «дурные последствия такого образа действия видны уже и теперь в том, что порядочные люди избегают должностей старшин и старост и на эти места попадают пропойцы и негодяи, готовые за рюмку водки вынести всякий позор и продать интересы своего брата крестьянина». Для проверки сообщений Звенигородского временный генерал-губернатор на Нижегородской ярмарке граф Н. П. Игнатьев предписал губернатору «сделать секретное расследование сих обстоятельств, и уведомить его»². К сожалению, в архивном деле отсутствуют результаты данного поручения. В том же 1879 году Н. П. Игнатьев проинформировал нижегородского губернатора о притеснении исправниками крестьян, «заставляя их составлять приговоры и собирая насильственно лиц для подписания их» и вообще «довольно самовольно» распоряжаются волостными судьями и выборами гласных и

¹ ЦАНО. Ф. 5. Оп. 49. Д. 1879. Л. 1.

² ЦАНО. Ф. 1397. Оп. 1. Д. 47. Л. 1-2.

старшин¹.

В 1881 году крестьяне анонимно жаловались начальнику Нижегородского губернского жандармского управления, что становой пристав 1-го стана Горбатовского уезда, «любит деньги до крайности» и «много делает незаконного», пользовался прислугой за счет крестьян; обложил данью богатых селян, которых в Богородске больше двухсот человек и они в день его ангела, именин жены, больших христианских праздников лично приносили или присылали в конвертах деньги; пользовался рассыльными, как домашней прислугой и вообще «бывает много других незаконных придирок, за которые крестьяне страдают жестоко»².

В том же году до нижегородского полицмейстера дошли сведения, что урядник Семенов, находясь в селе Большом Козино Балахнинского уезда «позволил себе забирать в местных лавках съестные припасы и не платив за это деньги». Оказалось, также, что урядник обирал еще и крестьян деньгами. Все это подтвердилось, но в архивном деле отсутствуют данные о наказании урядника³.

Можно привести и много других случаев по игнорированию чинами полиции, «служителями закона» предписаний высшей и центральной власти, декларируемой полицейской этики и морали. Но отсюда вытекает один самоочевидный вывод: дореформенные коррупционные моменты не изжили себя и продолжают существовать в государстве, нанося при этом урон престижу правоохранительных органов. Тем не менее, Временные правила 25 декабря 1862 года к началу 1880-х годов содержали положения, предопределившие важные изменения в устройстве и положении полиции: уничтожены вредившие деятельности полиции формальное разграничение пределы ведомства городской и уездной полиции, соединив городскую и земскую полицию в одну общую уездную полицию; изменен состав полицейского управления – вместо ранее

¹ ЦАНО. Ф. 1397. Оп. 1. Д. 48. Л. 1

² ЦАНО. Ф. 2. Оп. 6. Д. 969. Л. 1-2об

³ ЦАНО. Ф. 2. Оп. 5. Д. 1141

избиравшихся дворянством, земского исправника и заседателя, назначен уездный исправник с помощником, определяемые губернатором; прежний земский суд заменен общим присутствием уездного полицейского управления.

Новшества коснулись и организации судебной деятельности. Произошло упразднение земского суда. По своей сути и назначению общее присутствие должно было заменить указанный орган. Также были исключены из состава полицейского управления заседатели от дворянства и сельские обыватели, как и депутаты от городского общества, входившие ранее в городское полицейское управление. Кроме того, было увеличено содержание полицейских чинов, а в 1867 и 1884 годах были изменены их форма и вооружение.

Следует также отметить, что особых требований к подготовке полицейских не было. Не предъявлялось и серьезных требований к знанию законов, регламентирующих полицейскую службу. Более серьезные требования заявлялись лишь в ряде губерний в отношении урядников, а также отдельных чиновников и стражи в таких городах как Петербург и Москва. Весьма примечательным выступает тот факт, что не было необходимости в стажировке. Похожее требование содержалось только для устройства на должности околоточных и городских. Кроме увеличения жалованья, повышения пенсии и введения медали за выслугу лет, изменяется порядок комплектования полицейских кадров. Если раньше в полицейские команды набирались в основном солдаты и отставные унтер-офицеры, непригодные к строевой службе, то с 1873 года вводится принцип вольного найма.

Созданная система полицейского управления не привела к улучшению его правоохранительной деятельности и тем более не окончила с злоупотреблениями. По отзыву А. А. Лопухина и после реформы, практика полиции отличалась такой же пестротой, как уезды на карте России, что «запрещенное в одних местах было дозволено в других, а местами даже, вопреки единственному указанному в законе ограничению полицейской власти, чины полиции «сами собой» стали «налагать уголовные наказания», и что когда даже слабые проблески понятия законности

полиция отбрасывала, центральная власть оказалась бессильной не только объединить и поставить деятельность полиции в рамки закона, но даже прекратить те отдельные злоупотребления, которые она сама считает злоупотреблениями»¹.

Анализ кадрового состава уездной полиции Нижегородской губернии за 1883-1893 годы проведенный Е. В. Кайновой, позволяет отметить сокращение от 137 до 103 штатных должностей органов полицейского управления в губернии. В среднем на 1 уезд приходилось от 11-13 до 9-10 (в 1893 г.) должностных лиц уездных полицейских управлений. Сокращение происходило за счет упразднения таких должностей как заседатель уездного полицейского управления. Таким образом, «в уездных полицейских управлениях исчезают элементы, призванные создать видимость прозрачности этого учреждения»².

В конце 1880-х годов был создан институт земских начальников с целью ослабления государством институтов общественного управления на селе. В Нижегородской губернии в 1890 – 1896 годах насчитывалось 56 должностей земских начальников³. Они обладали значительными административно-полицейскими полномочиями и взаимодействовали с большим числом должностных лиц полиции: становыми приставами, судебными следователями, уездными исправниками. Они были созданы для ограничения прав крестьянского сословия. В уездах губернии находилось от четырех до пяти штатных должностей. По Табелю о рангах должность земского начальника соответствовала в Табеле о рангах VI классу.

23 ноября 1872 года нижегородский губернатор А. А. Одинцов обратился к Городской думе с вопросом об учреждении в Нижнем Новгороде конно-полицейской стражи в составе 50 человек. Это вопрос об эффективности деятельности полиции. Еще в 1865 году он обсуждался на заседаниях

¹ Цит. по: Федоров К. Г., Ярмыш А. Н. История полиции дореволюционной России: учебное пособие. Ростов на Дону, 1978. С. 41.

² Кайнова Е. В. Указ соч. С. 45.

³ Там же. С. 49.

нижегородского губернского земского собрания. Принято решение «Об устройстве в Н. Новгороде постоянной конной стражи». Оно отмечалось как средство, «могущее избавить ближайшие к городу селения, селения станут преследовать преступников, и, надеясь, что расходы правительство примет на себя, с условием годового содержания–ярмаркой. Собрание готово принять участие в расходах вместе с городом, пропорционально службе города и земств. Но земство этот вопрос не решит, чем определена служебная ответственность конной стражи и будет определена организация оной, совместно с губернской управой и городской управой»¹.

Для земства вопрос с содержанием конно-полицейской стражи был неинтересен, и поэтому губернатор обратился к городской Думе в 1873 году. Содержание конной стражи предусмотрено в размере 13305 руб. Отмечалось, что расходы должны быть отнесены на ярмарку, одна треть на город, треть – на земство. Земское собрание было согласно на расходы в 2217,5 руб. ежегодно и 1228 руб. единовременно².

Однако еще ранее земством был обсужден принципиальный для уездов вопрос о натуральной повинности выбора сотских от администрации сельских обществ. Решено, что наем сотских должен быть от уездных управ, равно как и с определением числа дворов³. Обсуждались и вопросы организации сельской полиции о «расширении власти земства на более правильный подбор чинов уездной полиции», «о подчинении сотских земским учреждениям» и другие⁴.

Комиссия, учрежденная губернатором, представила гласным проект Положения о страже. По ее расчетам, на единовременные затраты по содержанию нового учреждения потребуется сумма в 7,7 тыс. руб., а годовая –

¹Сборник постановлений Нижегородского губернского земского собрания: в четырех томах. Т. 1 (1865-1886 гг.). Н. Новгород, 1887. С. 583.

² Сборник постановлений Нижегородского губернского земского собрания...Т. 1. С. 584.. В 1877 году пикетная повинность земством была отклонена. А в 1879 году была вычеркнута из сметы ежегодных расходов на стражу.

³ Сборник постановлений Нижегородского губернского земского собрания. Т. 1. Н. Новгород, 1887. С. 581.

⁴ Там же. С. 582.

13,3 тыс. руб. Соответственно должен потратиться ярмарочный комитет – 10,4 тыс. руб., земство – 3,5 тыс. руб.

Через год этот вопрос поднял преемник А. А. Одинцова граф П.И. Кутайсов. 9 ноября 1873 года Нижегородская городская дума постановила: «принять такое участие и города «в виде опыта» на два года, с тем, однако, чтобы потом ни в каких дальнейших издержках по содержанию стражи городское общество привлекаемо не было». В ноябре 1874 года организационно-правовые вопросы на уровне губернского центра по созданию конно-полицейской стражи были улажены¹. 3 июня 1875 года последовало высочайшее распоряжение об учреждении в Нижнем Новгороде штата конно-полицейской стражи, временно на два года под ведением губернатора, но под непосредственным распоряжением полицмейстера².

Через месяц губернатор в обращении на имя министра высказался о неудобствах расположения вне ярмарки стражников на «вольных квартирах», предложив размещать их «на казенное расположение», прося на это необходимые суммы. Министерство признало, что временное расположение стражников в казармах вне ярмарки «не соответствует цели назначения стражи». Государственный совет также посчитал, что расход на казарменное помещение стражников «является не производительным».

На время работы ярмарки стражники квартировались в помещениях, ранее принадлежащих казакам. Конно-полицейская стража состояла по найму из 15 старших и 35 младших стражников. Стражники носили форму, присвоенную нижегородским полицейским.

17 февраля 1876 года была утверждена инструкция МВД для конно-полицейской стражи³. В содержании конно-полицейской стражи участвовали ярмарка и земство и город. Это требовало 21 025 руб. в год, из нее 7720 руб. на

¹ Протокол Нижегородской городской думы от 9 ноября 1874, №25. Ст. 1.

² Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1875. №56.

³ ЦАНО. Ф. 5. Оп. 48. Д. 8246. Л. 1 2, 12 об. 17-19, 23, 25 – 28 об., 201- 202

снаряжение. Отмечалось, что «увеличение полиции двадцати-сорока нижними чинами не могло принести городу той существенной пользы, которой нужно ожидать от половинного числа тех же нижних чинов, если они будут конными»¹.

Городской думой было установлено, что для усиления пешего состава наружной полиции необходимо учредить с марта 1878 года двадцать конно-полицейских стражников, поручив Управе совместно с полицмейстером пересмотреть составленную им инструкцию. Что же касалось увеличения количества будок, прибавления их служителям и помощникам частных приставов денежного содержания, то решено было передать это на предварительное рассмотрение Комиссии. В заседании думы 6 мая 1878 года утверждаются должностные оклады нижним чинам².

Также вырабатывается форма договора с поступающими в конно-полицейскую стражу. Для противодействия текучести кадров, предусматривалось обязанность стражника прослужить не менее двух лет, «если не встретятся такие случаи, которые послужили бы законным препятствием к продолжению службы». В договоре был прописан штраф, который накладывал полицмейстер по дисциплинарному взысканию на стражника—от 50 коп. до 2-х рублей. После двухгодичной безукоризненной службы стражнику разрешалось получить в собственность казенное обмундирование

С 23 мая 1878 года нижегородская конно-полицейская стража была организована и состояла из одного пристава и 31 стражника. Жалованье пристава составило 888 руб., а стражников: одиннадцати старшим - по 180 руб., двадцати младшим - по 150 руб. в год. В том числе предполагались затраты на обмундирование, содержание лошадей, на ремонт и огнестрельные припасы, покупку лошадей и на предвиденные расходы. Всего 12 640 руб., из них 6 872 руб. 50 коп. были отнесены на счет Ярмарочного комитета, а остальная сумма на

¹ Протоколы Нижегородской городской думы за 1877 год. 11 октября. Ст. 142

² Протоколы Нижегородской городской думы за 1878 год. 6 мая. Ст. 70

казну¹.

Важной силой для охраны общественного порядка в Нижнем Новгороде должны были сыграть ночные караулы. Дебаты по этому вопросу были особенно активными в Городской думе в 70-х годах. В заседание Нижегородской городской думы 15 мая 1874 года слушался доклад по приговору городского общества от 10 сентября 1864 года и утвержденного губернским правлением об учреждении в городе ночных караулов на следующих основаниях: они распределялись между домовладельцами от 5 до 10 домов, с правом найма ими караульных. «Несостоятельные обыватели», вместо найма караульных, могли исполнять их обязанности сами поочередно. На каждой улице должен был быть «для надзора за спокойствием» уполномоченный. Караульный должен был подчиняться полиции, которая следила за исполнением караульным своих обязанностей. Домовладельцы поддержали идею и 10 сентября утвердили решение об учреждении в Нижнем Новгороде обывательских ночных караулов «посредством личного наблюдения.

Такой караул 22 сентября 1864 года был одобрен генерал-губернатором Н. А. Огаревым. Но впоследствии караулы оказались несостоятельными, и в результате возникшей по этому поводу переписки, городская дума 19 ноября 1871 года постановила дать поручение Управе о составлении проекта правил об обязательных ночных караулах и с разделением города на участки. В исполнении этого поручения, Управа выработала проект о ночных караулах, выслав его на согласование с полицмейстером Н. Г. Каргером. Последний проинформировал городского голову, что из статистических данных, собранных «из дневных рапортов полицмейстера», было очевидно, что большая часть преступлений в Нижнем Новгороде попадало на ночное время суток.

В свою очередь, губернатор «пришел к убеждению», что обывательский ночной караул «существует только на бумаге». Причина такой несостоятельности он усмотрел «в неудачно выбранной и на практике неудобно исполняемой системе устройства караулов», так как нанятые караульные «ставились в самое

¹ Протоколы Нижегородской городской думы за 1898 год. Ст. 419

для них затруднительное положение обращаться не к одному лицу, а нескольким домовладельцам за получением условной платы»: одни платили исправно, другие считали такой расход не обязательным. Как результат, большая часть караулов «уничтожилась сама собою». Вопрос требовал обсуждения в Думе.

Полицмейстер Н. Г. Каргер отмечал, что при незначительной численности полицейского состава, по сравнению с огромной массой городского населения «единственной мерою к ограждению безопасности обывателей города от действий злоумышленных учреждений, кроме существующих полицейских караулов, учредить еще другой, из ночных сторожей». Проект предложения полицмейстера и губернатора было предложено обсудить в Думе¹.

В проекте, приложенном к заседанию Думы 26 марта, полицмейстер Каргер указывал, что штат наружной полиции Нижнего Новгорода состоял из 99 человек, занимая посты при 33 будках. Кроме того, находится на службе 51 хожалый с помощниками. Тогда как в городе площадей и улиц 150. Следовательно, на каждую из них полагалось по одному полицейскому. Но с учетом положенного им отдыха, «целые улицы во всю их длину на версту и более находятся день и ночь без полицейского надзора», так как их обход одного хожалого с помощником по одному - два раз за ночь, «нельзя признать за надзор тщательный, могущий предупредить и пресечь преступления»². В связи с этими обстоятельствами необходимо было увеличение численности ночных караулов и установления правил охраны в ночное время.

6 ноября 1876 года в докладе Управы говорилось, что «польза для города от конно-полицейской стражи несомненна, но является только относительною; безусловная же польза может быть только тогда, когда будут учреждены повсеместные по городу обязательные караулы». Гласные поддержали Управу и утвердили обязательное постановление о ночных караулах в окончательно исправленной редакции, но в виде опыта на два года. В правилах говорилось, что

¹ Протоколы Нижегородской Городской думы от 15 марта 1874 г. №5. Ст. 5

² Протокол Нижегородской Городской думы 26 марта 1874 г. №7 (приложение)

караулы учреждались в помощь городской полиции «для охранения жителей и соблюдения тишины и спокойствия в ночное время». Они должны были содержаться за счет домовладельцев. Город делился на участки «под наблюдением одного уполномоченного», избираемого домохозяевами. Комиссия из домовладельцев и помощника частного пристава определяла число участков и караульных в каждом квартале, а также распределения платы за караул между хозяевами домов.

На уполномоченного, избранного домовладельцами, возлагался наем и увольнение караульных, наблюдение «за неупустительным» исполнением их обязанностей. Караульные должны были находиться на своих местах в зимнее время с 7, а летнее с 10 часов пополудни и не оставлять поста в зимнее время до 7, а в летнее до 4 часов утра. К ним предъявлялись требования: во время службы быть трезвым и постоянно обходить участок и не спать во время службы. Они должны были иметь при себе отпечатанные правила и носить особый номерной знак, учрежденный Городской управой совместно с полицмейстером, свисток и деревянную «стукалку» для подачи сигнала. Караульные должны были оказывать «полное содействие полиции и должны быть как бы их помощниками. Они подчинялись полиции, которая наблюдала, как и уполномоченные (допускались и домохозяева), «за их исправностью»¹.

Департамент полиции 8 декабря 1878 года информировал нижегородского губернатора, что «недостаточность состава городской полиции, особенно высказавшаяся за последнее время, при прекращении возникших беспорядков и волнений», побудили министерство ходатайствовать об усилении полиции некоторых городов, в том числе и Нижнего Новгорода. Получив Высочайшее соизволение, министерство «признало возможным» усилить полицию двадцатью околоточными надзирателями «с правами и обязанностями» Санкт-Петербургских надзирателей с окладом в 400 руб. в год. Кроме того, предусматривалось 1200 руб. полицмейстеру и по 600 руб. трем его помощниками на разъезды, четырем

¹ Протокол Нижегородской Городской думы 6 ноября 1876 г. Ст. 160.

полицейским по 500 руб. (в том числе 300 руб. на содержание канцелярии и 200 руб. на ее расходы) и четырнадцати помощникам приставов по 200 руб. каждому.

К 5 февраля 1879 года на должность околоточных подали рапорты 17 человек. 1 июля того же года из Департамента полиции последовало разъяснение, что на основании закона, полицейские команды комплектуются из вольнонаемных, поэтому на должность околоточных надзирателей «не возбраняется определять лиц не имеющих прав государственных служащих», но при этом они пользуются преимуществами, указанными в ст. 336-367 ст. тома III Устава о службе гражданской, издания 1871 года¹.

Одним из последствий пореформенного периода являлось изменение компетенции городской полиции по обеспечению охраны общественного порядка. Так, детализации подверглись функциональные обязанности полиции в городской местности: околоточных, помощников дежурных по полицейской части, городских².

Предписывалось, что городские имели право на задержание граждан в следующих случаях: а) отказа от предъявления документа о личности, б) совершения человеком проступка, преступления, в) в случае подозрения на его совершение, г) в случае явных следов преступления, д) неимения постоянного места жительства, е) в случае сопротивления распоряжениям полиции, ж) распоряжения начальника; з) при преследовании преступника.

Отмечены обязанности околоточного надзирателя по наблюдению за нарушением порядка: во время обхода участка, надзор за чистотой улиц, тишиной, порядком при скоплении народа, наблюдение за торговлей, охрана имущества от расхищения, предупреждение и пресечение воровства, координация и контроль деятельности городских на околотке; своевременно 2 раза за сутки (7 часов и в 24 часа) установлен доклад приставу о состоянии порядка.

¹ ЦАНО. Ф. 5. Оп. 48. Д. 9151. Л. 1-7об, 32-32 об.

² ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 23. №23356. Об устройстве полиции в городах с полным полицейским управлением.

Обязанности околоточного надзирателя по надзору за населением были разнообразны. По внутреннему надзору это знание населения детально, домохозяев, контроль общественных мест, иные сведения о прибывших, торговле. Собирали сведения негласным образом о занятости населения, не вмешиваясь в частную жизнь обывателей, что особенно необходимо в раскрытии и расследовании преступлений. Вменено оказание содействия судебным следователям и мировым судьям при производстве обысков, выемок, арестов.

На основании Свода законов Российской империи¹ чинам полиции по обнаружению нарушений законов производства и благочиния рекомендовано: при составлении протокола обязательно регистрировать присутствие хозяев, должностных лиц, протокол должен быть составлен безотлагательно. В процессуальном порядке производство предварительного следствия рекомендовалось, когда признаки преступления сомнительны, необходимо удостовериться через дознание; наличие нужных сведений доставлялось посредством розыска, словесного расспроса, доставлений негласных сведений о подозрительных лицах разного по составу; для этого должны быть использованы профессиональные знания о людях, учреждениях, организациях, необходимых для сбора сведений следственным органам.

Инструкцией дежурному помощнику пристава, устанавливалось дежурство на сутки (с 9 часов утра). Под контролем дежурного арестная камера. При приеме арестантов о том регистрировалось в специальной книге. Все найденное у арестанта при свидетелях записывалось в журнал. В комнате дежурного должны были присутствовать рассыльные и ключник. Арест должен был осуществляться с распоряжения пристава. По завершении дежурства следовал доклад приставу. В случае экстренных обстоятельств, при получении подобных сведений информировался полицмейстер².

¹ СЗ РИ. Т. ХУ. Часть. II. Ст. 1876.

² Сборник обязательных постановлений Нижегородской думы для жителей и инструкции нижегородской полиции. Н. Новгород, 1894. С. 140-144.

Важную роль в деятельности полиции сыграла Инструкция городовым, рекомендованная МВД в 1878 году. Она утверждалась согласно Городового положения органами местного самоуправления. Инструкция городовым – это базовый документ, по которому определялась служба низового звена полиции. На основании общероссийского законодательства были разработаны и другие инструкции. В этой группе можно обозначить, например, инструкцию надзирателей, дежурных по управлению и т.д.¹ По своей структуре и содержанию инструкция представляла собой своего рода набор обязанностей, определяемых конкретному должностному лицу.

В 1894 году Инструкция городовым нижегородской полиции претерпела незначительные изменения на основании Свода Законов губернских (т.2). В записной книжке городского появляется краткая памятка из Инструкции, в которой отмечалось: «Каждый полицейский должен знать в лицо чин, фамилию и квартиру губернатора, полицмейстера, приставов, помощника пристава и околоточных надзирателей своей части и исполнять все отданные по службе указания. Знать основные задачи полицейской деятельности в том, что если завязана драка, то сначала применяется свисток; пьяных, воров и других правонарушителей доставлять самим на извозчике в часть; запрещалось вступать в частные разговоры; делать все возможное для пресечения беспорядков; подозрительных обыскивать и отправлять в часть; нищих задерживать и отправлять туда же. При исполнении служебных обязанностей городской должен подавать пример своим поведением и выдержкой гражданам, быть трезвым и прилично одетым. Требовать с достоинством и настойчивостью, но отнюдь не грубым и обидным образом. Не входить в разбирательство и заканчивать дело примирением»².

¹ Сборник обязательных постановлений Нижегородской Думы для жителей Нижнего Новгорода и инструкции для нижегородской городской полиции. Нижний Новгород, 1894. С. 120-130, 140-149, 150-185 и др.

² Инструкция городовым нижегородской полиции и другие руководящие документы по полиции, принятые городской думой Нижнего Новгорода. Н. Новгород, 1894.

Статистика по стране свидетельствовала, что почти 80% городских были выходцами из крестьянской и казачьей среды. Некоторые до этого отслужили в армии. Адаптация данного контингента к полицейской службе проходила трудно, а отсюда текучесть кадров, доходившая до 200% в год. Из них 13% увольняли со службы за пьянство, неблаговидные поступки, нерадение к своим обязанностям и т. п.¹.

Денежное довольствие городских выражалось следующими цифрами: старшие из них получали не более 180 рублей, а младшие не более 150, не считая ежегодных 25 руб. на обмундирование. Город обязан был обеспечивать городского вооружением, квартирой с отоплением и освещением, и пользования больницами. Всего же расходы на губернский центр составляли 17600 рублей, а уезды – 77 900рублей².

Важное место в исполнительно-распорядительной деятельности общей полиции по организации охраны общественного порядка являлось их взаимодействие с общественными органами управления. В городах была развита система ночных караулов. Согласно Городового положения они учреждались постановлениями органов местного самоуправления за счет домовладельцев и делились на участки. От участков выбирались уполномоченные. Собрание определяло число караульщиков. Оплата должна производиться органом местного самоуправления, за что отвечал уполномоченный от участка. Он нанимал и увольнял караульщиков, выдавая специальную книжку, где осуществлял отметки по выдаче заработной платы, сделанные замечания. Контролировал деятельность караульного, что входило и в обязанности полиции. В постановлении отмечены обязанности караульного по охране домовладений. При нем нагрудный жетон, свисток, стучалка, трещетка³.

¹ Сичинский Е. П. Провинциальная полиция на рубеже веков // МВД России – 200 лет: материалы Международной научно – практической конференции. СПб., 1998. С. 139.

² ЦАНО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 262. Л. 54.

³ Сборник обязательных постановлений Нижегородской думы для жителей и инструкции нижегородской полиции. Н. Новгород, 1894. С. 15.

В губернских центрах, как правило, создавалась торговая полиция, которая предполагала нормы, определяющие устройство и порядок ее деятельности: за торговлей вообще; по надзору за доброкачеством продуктов и охраной народного здоровья; по надзору за мерами и весами¹.

Так, инструкция нижегородской торговой полиции, которая была принята 18 мая 1885 года, гласила, что для надзора за правильностью торговли полиция имеет право входа во все промышленные и торговые заведения, трактиры, харчевни, но лишь тогда, когда заведения открыты для торговли, Исключением было совершение незаконной торговли в закрытых заведениях.

В случае обнаружения должен был составлен акт, который должен быть представлен по принадлежности. В случае неисполнения правил торговли применялась ст. 1216 Устава о наказаниях. За всякое нарушение устанавливалась ответственность по ст. 29 Уложения о наказаниях. В случае недобросовестного хранения съестных припасов, должен был быть составлен акт о его сохранности, при этом вещи, которые не имели клейма, отбирались при составлении акта.

Полиции было рекомендовано не допускать забастовок торгующих на рынке; бороться с перекупкой товаров; следить за повышением цен, доброкачеством продукции; запрещать убой скота, потрошение продукции на рынке; наблюдать за чистотой помещений; опрятностью на месте убоя и возле него, а также осуществлять контроль за состоянием хлеба; контролировать состояние чистоты в столовых, следить за публикой.

Контролировалось соблюдение ветеринарных правил², также осуществлялся контроль за мерами и весами³. Предполагалась медицинская полиция для засвидетельствования смерти человека или в особых случаях совершения преступлений, засвидетельствования антропометрических данных. Создавалась

¹ Сборник обязательных постановлений Нижегородской думы для жителей и инструкции нижегородской полиции. Н. Новгород, 1894. С. 77.

² Сборник обязательных постановлений Нижегородской думы для жителей и инструкции нижегородской полиции. Н. Новгород, 1894. С. 107.

³ Сборник обязательных постановлений Нижегородской думы для жителей и инструкции нижегородской полиции. Н. Новгород, 1894. С. 140-144.

полиция нравов, для борьбы с проституцией и сопутствующими ей заболеваниями. Эту работу контролировался комитет врачебно-санитарного надзора.

В Инструкции городовой нижегородской полиции предписывалось бороться с пьянством. Так, п. 25 предполагал «пьяные которые идут шатаясь и падая, но не потеряли еще сознание, отправлять на квартиры, если таковые известны, а производящих порядок и буйство, а также пьяных, находящихся в бесчувственном состоянии, отправлять лично в Управление части». П. 26 предполагал «наблюдение за питейными лавками и погребями, трактирами и ресторанами и контроль за их работой»¹.

В основу деятельности полиции был положен принцип законности. Этому способствовало развитие политических и социально-экономических процессов, необходимость укрепления правосознания в обществе, развитие юриспруденции². Однако большая часть населения страны (4/5 населения страны) была неграмотна. Как отмечалось в Уставе Нижегородского юридического общества «страшное время прошло безвозвратно. Помещичье самодурство порождало издевательство над умом и талантом»³. Последователь классической исторической школы права в Нижнем Новгороде П. Сологуб отмечал: «Правовые воззрения крестьян существуют не в форме кодекса, а скорее – прочувствованных понятий. Обычное право желательно ввести в положительное законодательство. Предполагалось создать учебник по родиноведению»⁴

Как отмечалось в статьях специалистов в области полицейского права, «главная слабость полиции заключается в отсутствии тех качеств, которые могли

¹ Инструкция городовой нижегородской полиции. Нижний Новгород, 1908.

² Анучин Е. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России. СПб., 1872; Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. М., 1908. Тарасов И.Т. Наука полицейского права. В 4-х выпусках. СПб, 1891-1894. Он же. История русской полиции и ее отношение к юстиции //Юридический вестник. 1884. №№1, 2, 3. Он же. Реформа русской полиции. 1885. Кн.1, 2, 3. С.222-240, 409-435, 630-654 и др.

³ Отечественные записки. 1883. №12. С.15.

⁴ЦАНО. Ф.765. Оп.597. Д.77. Лл.19, 92-97.

бы поставить всех чиновников на степень общественного уважения. Достаточно поставить людей богатых, бескорыстных и энергичных во главе полицейского управления, отметив в качестве примера деятельность полиции в Англии. Однако, это кажущееся явление, истинные причины которого нужно искать в более глубоком срезе общественной жизни, в формировании уважения к полиции. Почему проблемы здесь, следует всмотреться в историю развития общества в России. Юридические понятия развиты мало, здесь господствует местное начальство, которое старается обойти закон. Полиция варится в собственном соку: что возникает в полиции, здесь и заканчивается. Полицейский вытягивается в струнку перед начальником, его не интересует общественное мнение»¹. «На полицию в высших слоях общества всегда смотрели свысока. В нижних слоях населения – со страхом. Исполнять требования полиции не считалось долгом, еще и сами к ней предъявляли претензии»².

В то же время, как отмечается в ряде трудов, существуют пределы полицейской власти. Выраженные в законодательных предписаниях властные решения только тогда приносят пользу, когда становятся послушными разумной воле. «Главная задача законодательства – восстановление прежних границ, примирение между обществом и властью, стремление к высшей правде, с понятиями о правах общества и личности»³. «Пока сегодня полиция есть сила карающая, но никак не охраняющая. Она должна служить проводником правды и справедливости. Обвинительное право должно быть предоставлено одним прокурорам. Суд решает по справедливости. Нужны изменения, чтобы Россия не останавливалась на полпути в объятиях бюрократии, вотчинной неправды и застоя»⁴.

Низовое звено полицейских состояло из нижних социальных слоев граждан. И поэтому так необходимы были многочисленные справочные пособия по

¹Русский вестник. 1859. Т.1X. С.175-179.

²Фукс В.Я. Полиция и суд // Русский вестник. 1886. №5. С.745.

³Громеко С. Пределы полицейской власти // Русский вестник. 1858. Т.15. С.170-179.

⁴Русский вестник. 1859. Т.17. С.692.

регламентации полицейской деятельности. Они выпускаются справочными пособиями МВД по годам с краткой выборкой по основным направлениям деятельности. С конца семидесятых – начала девяностых годов публикуются инструкции по регламентации основных направлений полицейской деятельности. Спрос с полицейского за нарушения правил, должностных инструкций становился строже. Например, классным чинам полиции воспрещалось пользоваться услугами подчиненных им нижних чинов полиции.

В распоряжении департамента полиции от 11 июня 1879 г. отмечалось: «Будучи органом правительства, сотрудники полиции при исполнении правительственных распоряжений должны быть осмотрительны и исполнять в точности. Они не должны распространять своих поручений далее пределов, указанных начальством. Понимая данные указания и оправдываемая законом требовательность, не принося никакой пользы, только возбуждает неудовольствие и жалобы со стороны населения. В тех случаях, когда действия полиции касаются интересов частных лиц, полицейские чины должны быть особенно осмотрительны, всемерно стараясь вселять в население уважение к правительственным органам и убеждение в строгой законности. Всякое в этом отношении отклонение чинов полиции от требований закона не должно быть оставляемо без последствий, хотя бы таковые действия и оставались не обжалованными. Рекомендуются в этом отношении чинам полиции не допускать послаблений»¹.

В другом распоряжении департамента полиции МВД России от 23 октября 1879 года «О законности», отмечалась необходимость соблюдения законности в полицейской деятельности «чтобы урядники не возбуждали неудовольствие местного населения, наказывая за нарушение тишины и спокойствия в период праздников, усиливается ответственность урядников в губернии также и в том, чтобы они составляли протоколы в случае драк, ссор и подобных дел со стороны

¹ ЦАНО. Ф.5. Оп.49. Д.1879. Л.1.

местного населения»¹.

В.И. Даль отмечал в письме нижегородскому губернатору А.Н. Муравьеву: «Чиновники Ваши и полиция делают, что хотят. В таких руках закон – дышло. Слабость, даже прямое потворство, поддерживают и укрепляют такой порядок, безразличное смешение служебных дел с частными. Навлекают на себя обидный, неумолчный ропот»².

Не все благоприятно относились к такой статье расходов, как финансирование полиции. А.А. Савельев в статье «Материалы для истории городского самоуправления» на этот счет отмечал, что городской бюджет города Нижнего Новгорода вырос. В процентном отношении от него на полицию тратилось: в 1840 году – 20% всех сумм; 1870 году – 30%; 1885 году – 18%³.

Российские полицейисты подчеркивали важность соблюдения принципа законности в деятельности полиции: «Сила полиции не в ее правах, а в энергичном исполнении своих обязанностей. Чувство законности одно из важнейших условий полицейской деятельности»⁴. И.Т. Тарасов предупреждал, что «пользование полицейской формой требует большой осторожности, тем более, что удары наносятся по всему общественному организму. Дальнейшее поступательное развитие должно заключаться в реформировании полиции»⁵.

Реформы 1860-1870-х гг. способствовали реальному ускорению социально-экономического ее развития, в тоже время содействию распаду традиционных отношений в деревне, усилению социального расслоения, увеличения миграции сельского населения в города, очевидной люмпенизации части городского населения. Это вело к росту преступности, изменению ее структуры. Увеличилось число случаев хулиганства (буйство, драки, пьянство, брань и т.д.), преступлений против власти, порядка управления и суда, случаев неподчинения и

¹ ЦАНО. Ф.5. Оп.49. Д.9570. Л.13.

² Цит. по кн.: Савельев А.А. Указ раб. С.336.

³ Савельев А.А. Земство и власть. Сборник статей. Арзамас, 1998. С.281.

⁴ Моллериус И. Руководство для полицейских чинов. – СПб, 1911. С.3.

⁵ Полиция России / сост. В.С. Чижевский. Указ слч. С.65.

оскорбления полиции и т.д. На примере Нижегородской губернии прослеживается организация обеспечения охраны общественного порядка полиции уездно-городского звена.

§ 3. Преобразования уездно-городской полиции Российской империи в начале XX века¹

В начале XX века были предприняты очередные попытки реформирования российской полиции. В особенности этот процесс находит свое отражение с 1906 г. принятием важных решений по реформированию полиции министром внутренних дел П.А. Столыпина. Активизируется деятельность комиссий и подкомиссий Государственной Думы. В итоге межведомственная комиссия сенатора А.А. Макарова по преобразованиям в полиции империи констатировала недостатки полицейского устройства. Таких недостатков было множество. Одни касались организации деятельности полиции, другие – назначения на должности, третьи – финансового обеспечения и т.д. Среди конкретных сложностей можно обозначить то, что количественный состав полиции не соответствовал потребностям местного населения, денежное содержание было ниже требуемого, перечень обязанностей выходил за пределы полномочий, присутствовала система различных органов и подразделений полиции, руководителями в которых были разные лица².

Много и другой работы проводилось по преобразованию деятельности и структуры полиции. В частности, ликвидировались и вводились отдельные должности, сокращались и расширялись отдельные подразделения, изменялись наименования должностей и подразделений, определялись новые правила расчета нормативов для распределения в городской и уездной полиции должностных лиц, повышались критерии для трудоустройства в полицию, увеличивалось денежное

¹ При написании данного параграфа были использованы следующие работы автора: Мочалова А.А. Преобразование управления полицией в Нижегородской губернии во второй половине XIX - начале XX столетия // Повышение эффективности государственного и муниципального управления и совершенствование системы подготовки кадров для органов власти на региональном и муниципальном уровнях: Материалы межрегиональной научно-практической конференции, 26 февраля 2015 г. Дзержинск: ДФ РАНХиГС, изд. «Конкорд», 2015. С.223–234.

² Краткая объяснительная записка Межведомственной комиссии под председательством сенатора А.А. Макарова по преобразованию полиции империи. СПб., 1913. С.6.

содержание, исключались отдельные обязанности¹. Работа комиссии затянулась с 1908 по 1916 гг.

Приоритетными вопросами являлись: кардинальное изменение образа полиции («чем меньше новая организация будет напоминать старую, тем с большим сочувствием будет встречено населением»). Обеспечение полиции за счет государства. Институт муниципальной полиции с западно-европейских образцов не представлялся возможным². Увеличение денежного содержания полиции определило бы «безбедное существование полиции, которое ставит на путь освобождения от давления начальства». Повышение образовательного ценза было связано с грамотностью, определением специализации в области полицейской деятельности. Наряду с этими изменениями были разработаны некоторые нормативные правовые акты, которые были призваны регламентировать отдельные вопросы полицейской деятельности. Так, в соответствии новым законом «О неприкосновенности личности» появилась новая обязанность. На полицию возлагалась ответственность за доставку арестованных к уполномоченным должностным лицам.

Важное значение для совершенствования деятельности полиции имело избавление от несвойственных функций, ведь обязанности для полиции предусматривались почти во всех частях Свода законов. «Если надлежащему выполнению прямых и не прямых обязанностей препятствуют чуждые ей служебные действия»³. Особенная важность требовалась по правовому обеспечению комиссии, финансовой деятельности, качественному исполнению обязанностей и профессиональной подготовке⁴.

Следует отметить, что в России имелись серьезные различия полицейской организации с административной полицией Западной Европы в плане влияния

¹ Маков М.А. Историческая связь столыпинской и современной реформы полиции //Проблемы государственного управления в свете идейного наследия и практической деятельности П.А. Столыпина. М.: Академия управления МВД РФ, 2012. С. 31.

² Краткая объяснительная записка Межведомственной комиссии... С.13.

³ Краткая объяснительная записка. С.78.

⁴ Там же.

органов власти: центрального правительства, муниципалитета или общины. Дореволюционный российский юрист Е. Кулишер указывал два крайних решения этого вопроса: «в Англии, где вся административная полиция подотчетна муниципалитету и лишь один округ в Лондоне подотчетен правительству. В России со времени упразднения в 1903 г. сельской сословной полиции и заменой ее на сельскую полицейскую стражу административная полиция находится в ведении правительства. Выборные десятские и волостная полиция в Прибалтийских губерниях лишена всякого практического значения»¹. И это несмотря на жесткую централизованную систему подотчетности полиции в таком крупном государстве, как Франция. Муниципальные, коммунальные системы управления охраной общественного порядка имели место в системе административного воздействия и определяли действия полиции к нарушителю². А С.И. Раппопорт по поводу эффективности деятельности полиции в Англии отмечал: «Ценность полиции зависит не столько от регламентации и режима применения силы, сколько от общих гарантий законности независимого суда, свободной печати и общественной самодеятельности»³.

Условия функционирования полиции в России в начале XX века существенно изменились. Прежде всего, изменилось общество, поменялось отношение граждан на окружающий их мир, на деятельность правительственных органов. Одно из отличительных обстоятельств - влияние информации на интеллект, сознание граждан.

России, европейской державе, сложно было равняться на государства Западной Европы по размерам своей территории, общественным традициям и обычаям, но вместе с тем было и много общего в системе государственного управления, права, роли полиции в системе общества и государства. Даже в

¹Кулишер Е. Городская и земская полиции в некоторых западно-европейских городах //Журнал Министерства юстиции. 1909. №3. С.195.

²Трифонов А.А. О мерах полицейского принуждения по прусскому и нашему законодательству //Журнал Министерства юстиции. 1899. №3.

³Раппопорт С.И. Письма из Англии. Религия и социализм //Русская мысль. 1909. Кн. VII. С. 65.

период Великих реформ 1860-70-х годов было стремление к централизации управления охраной общественного порядка и безопасности и что обозначено в последующем развитии государства.

Произошло отступление от «Главных начал» преобразований. Преобразования в проектах реформ во многом шли за счет увеличения штата полиции и ее подвижных формирований, предложений об увеличении денежного содержания. Земство, крестьянское общественное управление фактически устранялось от решения вопросов, связанных с организацией общественного порядка и безопасности человека. В диссертационном исследовании Р.В. Нарбутова была произведена попытка подсчета общей численности полиции Российской империи конца XIX–начала XX века. В 1885 г. общая численность уездной полиции в 50 губерниях по Общему учреждению управляемых составила 20700 человек, на которых по сметам МВД израсходовано 14,7 млн. руб. Расчеты по численности полиции по сметам МВД на 1885 г. показывают численность полиции в 26 тыс. человек. Принятием законов в начале XX в. Правительство, выделив значительную сумму, добилась создания УПС количеством в 57500 человек. Н. А. Рубакин отмечает, что в 1897 г. численность общей и политической полиции составляла 104575¹, что неверно. Количество полиции не могло быть более 40 тыс. человек, - убедительно аргументирует Р. В. Нарбутов.

В 1907 г. расход государства или органа городского или земского управления на 1 полицейского был снижен до 442 руб. за счет увеличения численности. В том числе развивалась частная полиция. Используя сметы расходов МВД, исследователем отмечается численность общей и политической полиции, которая составляла к началу 1917 г. 145 тыс. человек (соответственно 129, 5 тыс. и 15, 5 тыс. человек²).

Один из руководителей Департамента полиции МВД генерал-майор П. Д.

¹ Вестник Европы. 1910. №1.

² Нарбутов Р. В. Полиция Российской империи (1862–1917 гг.) Историко-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. С. 187-189.

Святополк-Мирский летом 1900 года выступает с инициативой осуществления реформы всей полиции Империи. Он отмечал: «В основу этой реформы предполагалось бы положить полное отделение названной полиции от местных общественных органов. С этой целью должности полицейских сотских и десятских было бы целесообразно упразднить, заменив их особыми наемными сельскими стражниками, подчиненными непосредственно полицейским урядникам; равно сложить, по возможности, полицейские обязанности с волостных старшин и сельских старост, оставив за ними преимущественно обязанности по общественной службе»¹.

Существенным изменением должно было стать закрепление нового порядка назначения на должности полиции низового звена по принципу учета не только территориального месторасположения конкретного чиновника, но и количества жителей в той или иной местности, а также расстояния от одного поселения до другого. Произошли также изменения и в специфике решаемых сельской полицией задач. По новым условиям они должны соответствовать порядку выполнения служебной обязанности с правилами, установленными для городских полицейских. По итогам разбора и рассмотрения таких изменений министерство пришло к выводу о необходимости издания циркуляра о порядке полицейского устройства на местах. В нем министерство отразило обращение ко всем губернаторам и руководителям полиции. В содержании было то, что руководству губернии и полиции необходимо было собрать и сформировать предложения по предлагаемому изменению. Судя по полученным откликам – все были согласны с предложенным вариантом развития этого института.

К началу XX века важное место в практической деятельности полиции было отведено уездной полицейской страже. Отмечалась необходимость создания полиции на селе, когда были упразднены общие присутствия городских и уездных полицейских команд².

¹ Реент Ю. А. Указ соч. С. 154.

² ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 9. №6037.

В 1903 году начали появляться полицейские стражи по всей России. Это было ознаменовано решением Госсовета, в соответствии с которым должны быть созданы такие подразделения в 46 губерниях. Ее основная задача это поддерживать и сохранять правопорядок, безопасность на всей территории отведенной местности, входящей в юрисдикцию полиции уезда¹. Это все было оформлено в виде особого мнения об учреждении полицейской стражи. Николай II утверждает Мнение Государственного Совета 5 мая 1903 года².

Основные идеи указанного проекта сводились к тому, что создание стражи приводило к ликвидации ряда должностей и соответствующих им служб. Речь, прежде всего, шла о таких должностях, как урядники и сотские. К ним также примыкали и рассыльные. Все они предлагались к упразднению, поскольку полицейская стража должна была охватить весь функционал. Кроме этого, введение полицейской стражи позволило бы улучшить организацию работы полиции в селениях. Это становилось возможным благодаря появлению представителей власти структур во всех крупных населенных пунктах, губернатор теперь мог опираться на непосредственно подчиненную ему местную власть³.

В 28 декабря 1903 г. в 50-ти городах империи была упразднена сельская полиция⁴. Сельскую администрацию обязывали оказывать чинам УПС содействие. Стражники имели право вмешиваться в дела сельского управления и суда. Принятием подобного решения был сделан важный шаг к созданию профессиональной полиции. Этим законом увеличивалось ее денежное содержание на 14, 5 млн. руб. Увеличивались оклады урядникам с 310 до 480 руб. стражникам с 200 до 360 руб. Было предусмотрено привлечение 25% стражников для участия в предупреждении массовых беспорядков. К концу 1906 г. количество полицейской стражи доведено до 58 тыс. человек. В циркуляре МВД от 12

¹ГАРФ. Ф. 102. Оп. 63. Д. 32, ч. 2. Л. 10

²ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 23. Отд. 1. №22906.

³Реент Ю. А. в докторской диссертации подробно исследовано развитие института уездной полицейской стражи (см.: Реент Ю.А. Указ соч. С. 171-192).

⁴ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 23. Отд. 1. №22906.

февраля 1906 г. отмечено, что УПС являлась главной силой для подавления волнений и грабежей.

На полицейскую стражу возлагались особые надежды. Прежде всего это было связано с тем, что должно было быть создано новое подразделение, способное решать задачи по силовому подавлению нарушений порядка, пресечению разбойных и иных нападений. Если раньше для этих целей могли привлекаться воинские формирования, то теперь стража должна заменить этот функционал, в том числе для того, что бы войска не отрываться от исполнения основных обязанностей.

Высшим руководящим органом для создаваемых структур было МВД. Прямое руководство и стратегическое планирование деятельности уездной полицейской стражи на местах осуществляли губернаторы¹. Очевидно, что непосредственно руководить стражей должны были либо исправники, либо становые приставы, либо надзиратели в зависимости от категории органа или подразделения, где функционировала стража. Были и запреты в управлении стражей. Так, полицмейстеру столицы губернии запрещалось самостоятельно привлекать стражу для ликвидации нарушений порядка, в том числе пригородах.

Но здесь обошлось не без сложностей. С одной стороны, таким количеством стражников необходимо было управлять эффективно, с другой – неизвестно было, на кого можно возложить такую функцию. Так была создана новая должность – старший стражник полицейской стражи², хотя до этого были попытки возложить задачи по управлению стражей жандармам³. Но это было ненадолго закреплено. Тем самым, руководили стражей урядник и старший стражник. В принципе в структуре стражи насчитывалось урядник и тысячи рядовых и офицеров стражников. Пропорции были установлены следующие: не менее 1 стражника на 2500 местных жителей. Для выполнения задач была установлена градация

¹ Свод законов об обязанностях полиции. СПб., 1909. Ст. 691.

² Инструкция по заведованию строевой частью и ведению строевых занятий уездной полицейской стражи. СПб., 1906. Ст. 8.

³ Волков Н. Полицейский стражник. Изд. 6-е. СПб., 1912. С. 27.

стражников – часть была пешей, часть конной. При всем этом часть стражников были разделены на селения, часть оставались в составе групп в казармах. Это могло относиться к конной команде. Такие служащие должны были находиться в казарме в составе не больше 25% от всего личного состава.

Что касается требований, предъявляемых к кандидату для назначения на должность стражника, то они включали себя не только общие критерии для отбора, но и специальные условия, которые должны были выполняться. Эти требования, критерии и условия относились и к возрасту (до 25 лет), и к состоянию здоровья, и уровню грамотности. Кандидатами не могли стать ранее судимые, должники, штрафники и иные нарушители законов¹. В приоритете при назначении на должности стражников находились лица, имеющие военную подготовку, в том числе те, которые уже уволены со службы.

Офицеры стражи руководили полицейской стражей. Они назначались на должность самим губернатором. Для решения вопроса о распределении офицеров по создаваемым стражам было установлено, что один офицер должен выделяться на 150-300 стражников. Все зависело от того, какие именно стражники попадали в эту стражу. Если пешие, то на 300 пеших приходился один офицер, если конных – то на 150 приходился один офицер².

Состав полицейской стражи увеличивался. К 1914 году в распоряжении имелось 51 тысяча 320 стражников. Среди них практически половина конная стража, остальные – пешие стражники и урядники. Но процесс комплектования запустился с новой силой. Проблема состояла в том, что в составе стражи находились самые разнородные слои служащих³. А это всегда через некоторое время могло привести к разладу, к нарушениям и снижению дисциплинированности. Большая часть в принципе находилась в бесконтрольном состоянии.

¹Правила об уездной полицейской страже //Полицейский стражник. СПб., 1912. С. 9-10.

²Правила об уездной полицейской страже. Ст. 28 // Полицейский стражник. Изд. 6-е. СПб., 1912, С. 15.

³ Рент Ю. А. Указ соч. С. 182.

Было принято решение об обновлении и переустройстве стражи. Основная идея заключалась в том, что необходимо создать пять отрядов по тысяче стражников. Эти отряды должны подчиняться центру и формироваться они должны по войсковому типу. Набирать в такие отряды планировалось унтер-офицеров, прошедших соответствующее обучение и подготовку, а также рядовых служащих из числа не набранных в армию. Об этих изменениях были разосланы информационные письма за подписью исполняющего обязанности директора Департамента полиции К.Д. Кафафова 17 февраля 1916 года¹.

Позже уже до сведения Министерства была доведена информация о составе стражи и о порядке предстоящего реформирования. В ноябре 1916 года все губернаторы были проинформированы о характере реформ, об ее этапах и требуемых для этого мероприятий. В частности, следовало начать работу по формированию отрядов стражи².

Денежное содержание практически не подверглось изменениям. Стражники стали получать довольствие в том же размере, что и раньше (300-360 рублей)³. Надбавка была лишь у конных стражников. 100 рублей на фураж. По урядникам сумма варьировалась в пределах 420-480 рублей⁴.

Вооружение стражи производилось государством. Стражники несли службу, вооружившись шашками и винтовками, а урядники – шашками и револьверами⁵. Никак не был решен вопрос о возмещении ущерба, полученного при несении службы. Несмотря на то, что стража условно относилась к государевой службе, привилегий и гарантий она не имела. Ни присвоение чинов, ни установление пенсии, ни других льгот, доступных другим служащим⁶.

У офицеров состояние дел было гораздо лучше. Сотрудники-офицеры, замещающие младшие должности в пешей страже, могли рассчитывать на сумму

¹ Там же.

² Там же.

³ Совет Министров Российской империи. 1905 - 1906. Л., 1990. С. 65.

⁴ Там же.

⁵ *Гонюхов С. О., Горобцов В. И.* Российская полиция в мундире. М., 2000. С. 74.

⁶ Правила об уездной полицейской страже // *Полицейский стражник*. СПб., 1912. С. 9, 10.

1200 рублей в год, в конной страже – 1500 в год. Применительно к ответственности, которая могла наступить после совершения должностных проступков, стражники отвечали по закону как жандармы.

В то же время было установлено, что по иным вопросам, в том числе по порядку увольнения со службы, на стражников распространялись правила военного ведомства¹.

Множество вопросов, которые возникали при реформировании полицейской стражи, разрешались Департаментом полиции МВД. Однако по большому счету деятельность этого департамента в основном заключалась в том, чтобы отыскать денежные средства для функционирования полицейской стражи. В последующем внимание уделялось формированию благоприятного имиджа данной службы. Обязывало принимать такие решения смена политической ситуации в стране и проявление новых преступных схем. На это же указывали результаты комплексной инспекционной проверки, произведенной во второй половине 1905 года. В последующем большое внимание было отведено разработке и пошиву обмундирования для полицейской стражи.

Перечень и характер действий подразделений стражи был определен в уставах, инструкциях и наставлениях. Разрабатывались идеологические позиции, закрепляющие место и предназначение полицейской стражи. Основной посыл сводился к тому, что стража для Царя от врагов Царя. В это связи стражники не могли нарушать закон и совершать безответственные поступки, только «строгая честность, беспристрастие и неподкупность»².

Обязанности стражников были разнообразны. В качестве примера можно привести то, что полицейская стража выполняла задачи по обеспечению порядка в ходе богослужений, молебна, крестных ходов и т.д. При этом в случае выявления

¹ Правила об уездной полицейской страже. СПб., 1912. Ст. 29.

² Инструкция - наставление стражникам. СПб., 1912. С. 23-24

нарушений необходимо было позволить примириться конфликтующим, но не применять силу¹.

Значительный объем работы приходился на обеспечение порядка и безопасности в питейных заведениях, винных лавках, трактирах. У стражи были полномочия по требованию проведения ремонта дорожных покрытий и иных элементов на дорогах, соблюдения мер пожарной безопасности и т.д. Тишина и покой являлись ключевыми спутниками результативности службы полицейской стражи.

Особняком значились обязанности по контролю за соблюдением паспортного режима, за хранением оружия, за торговлей, за санитарным состоянием. Также следили и за недопущением попрошайничества.

Полицейская служба в России с начала преобразований рассматривалась как вид государственной службы с особым статусом и ролью в правоохранительной деятельности. Примечательно, что принадлежность к службе и статус подтверждались наличием соответствующей печати – либо с гербом (для высших чинов, например, исправники и т.д.), либо без (например, надзиратели, урядники и т.д.). Ответственность за хранение все документации, образуемой в служебной деятельности, лежала на каждом должностном лице. Особое значение имело то, что обязанности должны были исполняться от имени государства². Определением порядка предания суду, который для уездно-городской полиции предоставлялся губернскому правлению.

По результатам проведенного подсчета было установлено, что для функционирования полиции потребуется ежегодно 118 млн. рублей. По сравнению с предыдущими периодами обновленная полиция требовала на себя затрат больше, аж на 80 млн. рублей. Такие расходы обосновывались

¹ Волков Н. Полицейский стражник. СПб., 1912. С. 29, 30.

² Полицейские урядники определяются в должности уездными исправниками из лиц, оказавшихся, по сделанному исправником испытанию, наиболее годными к полицейской службе (ст. 671). В определении сотских и десятских принимает участие становой пристав и подкрепляется заключительным решением исправника (ст. 672).

проводимыми изменениями в 50 губерниях. В случае распространения реформ еще на другие оставшиеся губернии потребовалось бы дополнительно 30 млн. рублей. Из-за больших расходов в Министерстве финансов высказывалась позиция о поочередном реформировании, не сразу в 50 губерниях. Также высказывались риски, связанные с тем, что повышение денежного содержания в одном ведомстве может привести к повышению и в других. После рассмотрения всех предложений и замечаний оклады полицейских немного были уменьшены¹.

Остро стал вопрос о количественном и качественном составе полиции. Было обращено внимание на несколько моментов: установить нормативы в соотношении количества полицейских в зависимости от количества населения; определить требование к образованию для поступления на службу; необходимо пройти дополнительную профессиональную подготовку; закрепить основания для увольнения со службы за неуставное поведение и поступки; установить денежное содержание исходя от типа местности, где необходимо было проходить службу (кроме столичной полиции). В этот же период впервые заговорили о надбавке за стаж службы. В частности, за службу в одном месте в течение 5 лет устанавливалась надбавка в размере 10%.

Даже проводимая реформа не предусматривала объединения всех полицейских органов под общим началом, не говорилось о построении единой полиции. Так и сохраняли свое функционирование различные виды специальной полиции, которые относились к иным ведомствам. Зачастую эти ведомства в принципе на слабом уровне осуществляли взаимодействие с МВД. Сюда можно отнести такие, как фабрично-заводская, речная, ярморочная. Это, еще не говоря о таких, которые существовали крайне изолированно. Например, лесная, охотничья, полевая стражи.

В процессе реформирования был назначен новый Министр внутренних дел Н. А. Маклаков. Его первым решением стало возвращение на доработку и

¹ ГАРФ. Ф. 102. Оп. 262. Д. 71. Л. 23.

пересмотр направленного уже в Госдуму проекта¹. В период повторного рассмотрения и обсуждения Госдумой была создана комиссия для улучшения работы полиции в различных губерниях страны². Но уже вскоре измененный проект был возвращен обратно для принятия. В последующем в том же 1916 году все-таки принимается соответствующее положение³, согласно которому усиление произошло в оговоренных пятидесяти губерниях, было повышено денежное содержание, установление требования о наличии образования⁴.

В 1913 году в рамках преобразования полиции Департаментом полиции МВД России в числе проектов восьми важнейших документов⁵ подготовлены Устав полицейский⁶ и Комментарии к Уставу⁷, представлявшие взгляды профессионального сообщества в России.

Отдельными авторами указывалось, что «отсутствие специального сборника правил об устройстве полиции и ее службы, полицейского устава, составляет пробел в своде законов, особенно существенный ввиду исключительной сложности полицейских учреждений в России»⁸. Предлагаемый проект Устава должен был заменить уже устаревший устав, закрепить правовой статус полицейских. В этом проекте также предусматривалась возможность отдельных должностных лиц полиции разрешить отдельные случаи нарушений. Так, предлагалось отдельные проступки разрешать путем установления и оплаты штрафа виновником. Если виновник не признавал свою вину, то процесс

¹ Вестник полиции. 1913. № 2. С. 32.

² Вестник полиции. 1915. № 44; Собрание узаконений. 1912. Ст. 1379; 1914. Ст. 1351.

³ Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1916. № 307. Ст. 2426.

⁴ Вестник полиции. 1916. № 41—42.

⁵ Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России. СПб., 1913. С.39.

⁶ Устав полицейский. Приложение 3 к законопроекту о преобразовании полиции в Империи. СПб., 1913.

⁷ Комментарии к Уставу полицейскому. Приложение 4 к законопроекту о преобразовании полиции в Империи. СПб., 1913.

⁸ Лопухин А. А. Указ. работа. С. 9—10.

привлечения к ответственности проходил в общем порядке¹.

Проект Устава и приложенные Комментарии к нему показывали цели и задачи полиции как органа, наблюдающего за «исполнением законов и обязательных постановлений к предотвращению, обнаружению и преследованию всякого рода действий, воспрещенных законами уголовными или направленными против государственного и общественного порядка и спокойствия, а равно личной и имущественной безопасности»².

В проекте Устава предполагалось, что полиция пресекает усмотренные правонарушения своей властью, а в остальных случаях предъявляет требования об исполнении. При отказе подчиниться полиция привлекает частных лиц к ответственности в установленном порядке. Если же усмотрения окажутся последствием служебных действий должностных лиц или же распоряжением правительственных и общественных учреждений полиция сообщает означенным лицам и учреждениям об исполнении требования своему начальству.

Нарушение законов и обязательных постановлений должно быть установлено протоколом в письменной форме. В нем указывается, кем совершено нарушение; в чем оно заключается; какому закону, постановлению, нарушение противоречит; каким последствиям угрожает; в чем заключается требование, предъявляемого к нарушителю. Должны быть удостоверены свидетели, понятые для всего, относящегося к правонарушению. Распоряжения полиции должны быть обязательны для всех. Полиция может требовать, чтобы все открытое и устроенное без разрешения должно быть закрыто впредь до получения разрешения.

В полномочия полиции входило право требовать содействия граждан в поимке преступника, арестанта, а также при чрезвычайных обстоятельствах (наводнения, заносы, нашествие саранчи). Полиция в случае необходимости

¹Перегудова З. И. Несостоявшаяся реформа полиции (по материалам работы комиссии А. А. Макарова). М., 2000.

²Устав полицейский. Приложение 3 к законопроекту о преобразовании полиции в Империи. СПб., 1913. С.3.

могла организовывать пикеты, разъезды, имела право использовать транспорт граждан, применять оружие в порядке и правилах, предусмотренных в ст. 688 Общего учреждения губернского.

В случае появления заявления о готовящемся преступлении полиция обязана была принимать соответствующие меры для предотвращения деяния. В обязанности полиции входило оказание содействия всем, обращающимся за помощью.

Большие проблемы вызывали правонарушения в сельской местности, в особенности конокрадство. Например, их количество в Нижегородской губернии традиционно было одним из самых высоких в Европейской части России¹. Немало случаев конокрадства оставались нераскрытыми. Мы имеем данные за 1907-1909 годы, собранные губернским статистическим комитетом. За этот период зарегистрировано 1100 случаев краж. В среднем за год приходилось 365 фактов воровства или около 500 угнанных лошадей. В задачи сельской полиции (урядника, стражника) входило выявление факта правонарушения, а также знание и умение составления акта о правонарушении и информирование о нем станового пристава.

Общественный порядок и личная безопасность гарантировались полицией. Постановления, «ограждающие народное здравие» и народную нравственность предусматривали деятельность полицейского в условиях массовых заболеваний, эпидемий, поведение в притонах, предусмотрены правила поведения в торговых и промышленных заведениях, общественных заведениях, а также отношения, связанные со строительством.²

В Уставе отмечено «содействие возвращения имущества по праву. Ценные бумаги, деньги, неразысканные хозяином вещи сохраняются в компетентных учреждениях. Полиция дает сообщение о находке. О вещах стоимостью в 100 и

¹ Звездин А. Конокрадство в Нижегородской губернии //Нижегородская земская газета. 1910. №14. 8 августа

² Токарева С. Н. Административно-правовые обязанности полицейских учреждений Российской империи XIX-начало XX века //Власть. 2013. №1. С. 144-145.

более рублей дается трехкратное сообщение в местных ведомостях. Полицейский должен действовать по правилам Устава, что «а) вырученные от продажи вещи деньги выдаются лицам, потерявшим эту вещь и ее нашедшему в законных частях; б) если через 6 месяцев со дня объявления деньги (вещь) выданы - вознаграждение за находку; в противном случае деньги обращаются в казну. Издержки не возвращаются. Вещи военного назначения принадлежат выдаче военному ведомству».

С вещами, найденными на побережье, поступают по правилам Торгового устава, о редких произведениях найденных полицией, сообщают губернатору, о древностях сообщают Императорской археологической комиссии, о пригульном скоте разрешается дело по ст. 539 Т. 1X Свода законов.

Полиция задействовалась и при сборе местных налогов. Особые обязанности полиции были изложены в Общем учреждении губернским и заключались в доставке объявлений; исполнении постановлений по судебному ведомству; допросах свидетелей, вызовах в суд; составлении списков лиц по выборам в Государственную Думу; сообщении об умерших; конвоировании, доставке ссыльных, арестантов. Обозначен прием сообщений о досрочно освободившихся; участие в проведении воинской мобилизации; проведение отдельных видов сборов; исполнение натуральных повинностей; контакты с почтой, телеграфом; прием сообщений о лицах без места жительства, занимающихся нищенством, бродяжничеством; проверка списков членов рабочих артелей; исполнение уставов о Питейном и Табачном сборе; сообщение справочных сведений; прописка, выписка, выдача на место жительства; нотариальные обязанности; определение тождества права на пенсию; знание места проживания иностранцев.

Руководители полиции принимали участие в комиссии по учету военного имущества; разрешении спора по продаже и изъятию недоимок; обеспечивают судьбы детей, погибших на войне; в ветеранских исполнительных комитетах; комитетах общественного здоровья; в уездных распорядительных комитетах по

земельному устройству; в комитетах по народной трезвости; в освидетельствовании помещений для питейных дел, трактирного промысла; в комитетах по делам уездных казначейств; в административных присутствиях уездных съездов; во время помещения для ареста по приговору мирового суда.

На полицию возлагалось, как и прежде, исполнение многочисленных предписаний различных поручений учреждений Святейшего Синода, Департамента духовных дел, Минюста, суда, фабрично-заводских управлений, таможенных, интендантских и других государственных, общественных ведомств.

Сохранялась в ведомстве полиции также организация сбор различных платежей и податей, недоимок. Например, за полицией закреплялось право собирать платежи с торгово-промышленных заведений. Полицией проверялись торговые и промышленные предприятия и личные промыслы. Через полицию проходили прошения о сложении недоимок (кормовых, судебных издержек, путевые листы, гербовые штрафы)¹.

Полиция выполняла обязанности по содействию различным ведомствам: по судебному ведомству по разнесу повесток в суд и исполнение судебных постановлений; нотариальные обязанности по засвидетельствованию подписей в ведомостях, ценных бумагах; обязанности при задержании нарушителей закона; по обеспечению полицейского надзора; по делам военного ведомства; проведение мероприятий по избирательной кампании (проведение паспортизации). С 1906 года полиция стала выдавать только новые документы. С разрешения губернатора выдавались справки из метрических книг, о браке, рождении, крещении. В феврале 1916 года Департамент полиции поручил на места в случае открытий в различных сферах науки и техники сообщать на этот запрос в столицу. Служащие полицейских управлений входили в состав различных комиссий (контрольных, распорядительных, благотворительных).

¹ *Токарева С. Н.* Административно-исполнительные обязанности пор управлению Российской империи начала XX столетия // *Власть.* 2013. №1. С. 141.

Как оказалось, чины полиции были подготовлены к обстоятельствам чрезвычайного характера и могли решать сложные задачи. Это подтверждается правовой регламентацией возможных продолжительных служебных командировок¹, с назначением им суточных «кормовых» денег, предусмотренных государством по статье соответствующих расходов. В годы первой мировой войны значительная численность урядников и конно-полицейской стражи (более 2, 2 тыс. человек) под контролем Главного Жандармского управления МВД была направлена в районы прифронтной полосы на весьма удаленные территории от мест постоянной дислокации.

В качестве одного из примеров можно привести то, как в 1914 году просили откомандировать полицейских Нижегородской губернии на должности, которые появились после занятия войсками Галиции². В результате сто полицейских уже в ноябре 1914 года были направлены в пункт назначения. Им во главе с помощниками приставов в составе с надзирателями и стражниками (49 человек), а также городскими (46 человек) необходимо было пройти 1600 верст. Несколько позже в начале 1915 года дополнительно были направлены конные стражники в количестве 65 человек³.

Так, в одном из циркуляров МВД указывалось губернаторам о дополнительном откомандировании полицейских в количестве 40 конных стражников. В этом же циркуляре устанавливалось их денежное содержание в размере 540 рублей и 20 рублей на лошадь. Семьи этих полицейских получали денежное содержание. После войны откомандированные должны были вернуться на место несения службы⁴. Кроме этого, предусматривалась выплата подъемных в

¹ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 27. №31925. О предоставлении чинам уездной полицейской стражи суточных денег при командировании за пределы их участков. Т. 27. №31945. О перевозке чинов полиции по водным путям.

² ЦАНО. Ф. 5. Оп. 51. Д. 23187. Л. 81.

³ Нижегородский листок. 1915. 9 января.

⁴ ЦАНО. Ф. 5. Оп. 2. Д. 162. Л. 1.

размере 30 рублей и суточных в размере 7,5 рублей суточных¹. Таким образом, в Галиции к лету 1915 года находилось 160 сотрудников нижегородской полиции².

С принятием распоряжения от 23 октября 1916 г. был введен в действие «Устав благочиния и безопасности». Он не просто заменил действовавший «Устав о предупреждении и пресечении преступлений», но и внес некоторые изменения в действующее законодательство. Освободил полицию от устаревших функций. Систематизированы по главам нормы, регламентировавшие деятельность полиции. Но в полной мере реализация не удалась.

Полицейским органам приходилось расширять масштабы своей деятельности, но штатный состав их оставался не столь многочисленным и достаточно стабильным, не меняясь количественно на протяжении сравнительного долгого времени. Кажется, о таких подвижниках полицейского ремесла, лучших представителях полиции отмечает "Вестник полиции", с 1907 года периодический орган департамента полиции МВД России: "Нет, кажется, более распространенного слова, как полиция. Нет более известного и полезного человека из лиц, несущих служебные, общественные и государственные обязанности, как полицейский чиновник. В минуты радости и горя, во времена покоя и благополучия, нестроения и бедствий, мы прибегаем к полиции, давая ей со своей стороны, взамен ее услуг очень мало. Общество наше далеко не оказывает даже того внимания и уважения, которым она пользуется в европейских странах. В самом деле, в то время, когда мы отдыхаем и предаемся

¹ По материалам ЦАНО просматривается достаточная для того времени оперативность в обеспечении денежным довольствием семей сотрудников полиции, отправленных в Галицию. По Положению о возможной гибели или потере временной нетрудоспособности предусматривалась выплата компенсации //ЦАНО. Ф. 5. Оп. 51. Д. 23187. Л. 72-73. Кстати, она регулярно выплачивалась семьям шести нижегородских полицейских, погибших при исполнении служебных обязанностей с 1905-1914 годов //Там же. Л. 57.

² В служебные командировки полицейские направлялись в распоряжение командования Юго-Западного, Северо-Западного фронтов, в Петроград, Москву для решения служебно-оперативных задач, по охране транспортных коммуникаций в порядке содействия жандармскому полицейскому управлению для обеспечения деятельности железнодорожного сообщения Петроград – Москва - Нижний Новгород - Казань. По речному Поволжскому и Окскому тракту за движением народнохозяйственных грузов, передвижения войск и перемещения военнопленных.

веселью в минуты радости, в теплом и светлом помещении - чины полиции стоят на страже нашего покоя, в холод, вьюгу и во мраке ночи... Обыватель не бросит даже благодарного взгляда на охранителя его покоя, а скорее, разве, острое словцо в его адрес. В минуты же бедствий и несчастий, или в случае неприятностей, мы обратимся, прежде всего, к полиции и готовы обвинить ее в постигших нас неприятностях. А сколько суждений, упреков, брани направляются в адрес полицейского. Никто не выносит столько нападок несправедливых, часто клеветнических, как полиция. Однако жизнь показывает, что полиция ревностно исполняет свои обязанности"¹.

Усиливается отношение к профессиональной подготовке и обучению личного состава полиции России. Еще во второй половине девятнадцатого века начинают создаваться направления подготовки для повышения компетенции и грамотности. Прежде всего, это обучение назначалось урядникам и городовым, в особенности по вопросам обеспечения правопорядка. Для сравнения к концу XIX века в Нижегородской губернии лишь 22% жителей умели читать и писать². Активное развитие в этом направлении было начато во второй половины девятнадцатого века благодаря просветительской деятельности земств на местах.

Еще в 1880 году МВД России циркуляром от пятого мая 1880 года отмечалось, что от урядников, работающих в сельской местности, требуется достаточная грамотность, знание Закона Божьего и профессиональная подготовленность³. В городе Гродно была создана образцовая школа полицейских урядников. Кратко содержание курса можно представить из следующих групп вопросов: теоретическая, правовая, служебная, медицинская, строевая, боевая подготовки. За обучение плата вносилась за счет средств фонда губернатора⁴.

В этот период развивается правовая регламентация отдельных направлений

¹ Вестник полиции. 1907. №1. С.41.

² Нижегородская губерния. Первая всеобщая перепись населения Российской империи. СПб, 1898. С.6.

³ ЦАНО. Ф.5. Оп.49. 9831. Л.1.

⁴ Там же. Л.3.

полицейской деятельности, в том числе и по Нижегородской губернии¹. Для повышения уровня подготовки с полицейскими систематически проводились занятия, в рамках которых изучали законы, правила ведения документации и т.д. В 1898 году при городском управлении полиции Н.Новгорода созданы курсы сотрудников полиции, в Арзамасе – школа полицейских урядников.

Помимо законов на занятиях изучались специальные материалы по линии полицейской деятельности. К ним можно отнести книги таких авторов, как Н.В. Клайгельс, И. Моллериус, Л. Добкевич и других. Не случайно большинство полицейских успех своей работы видели в точном соблюдении закона, это же красной нитью прослеживается в произведении у одного из обозначенных авторов².

Была и школа для подготовки резерва полицейских. В одной из таких школ резервисты учились 3 месяца. В рамках обучения разбирались вопросы, связанные с текущими изменениями в законодательстве, новые акты губернатора и т.д. При этом подготовка имела больше прикладную специфику, хотя и теоретической и воспитательной части уделялось не меньше внимания. Им рассказывали про предназначение полиции, об основах этики и этикета, повышали общий уровень развития. Примечательно, что в период обучения также проходило знакомство с историей полиции Нижегородской губернии.

От полицейских чинов не скрывали трудности службы: «Нигде нельзя так легко потерять место и остаться с семьей без куска хлеба, как в полиции и в то же время не приходится испытывать столько тревог, отражающихся на состоянии здоровья и делающих человека неспособным к труду после десяти лет службы»³.

В ходе обучения закладывались ключевые ценности и идеалы полицейской службы. Беспристрастно помогать ближним, нуждающимся, честно исполнять

¹ Сборник обязательных постановлений Нижегородской Думы для жителей Нижнего Новгорода и инструкций для нижегородской полиции. Нижний Новгород, 1894. С.120-130, 140-143, 145-185 и др.

² Моллериус И. Руководство для полицейских чинов. В 2-х частях. СПб, 1911. С.6.

³ Клайгельс Н.В. Основы полицейской службы. СПб, 1901. С.6-7.

свой долг и защищать слабых¹.

Курсовая подготовка нижегородских городских осуществлялась с 1898 г. в здании полицейского управления на Варварке, а затем в здании роты городской полицейской стражи по улице Ошарской. В проведении занятий принимали участие руководящий состав полиции, прокурорские работники и судьи. В указанной школе не только улучшалась подготовка (начали готовить полицейских для самых различных задач), но усиливалась дисциплина. Так, с 1911 года обучающихся перевели на казарменное положение.

Еще одной подобной школой подготовки полицейских можно считать школу урядников, дислоцированную в Арзамасском уезде. Она была запущена в 1913 году. Основная задача школы – повышение морально-нравственной составляющей в деятельности полицейских, повышение профессионализма и грамотности².

Практика полицейской деятельности показывала необходимость служебных знаний. Исходя из того, что полиция, обладающая достаточной властью для исполнения возложенных на нее задач, должна была быть ответственна не только перед руководством, но и перед гражданами, с возможностью обращения граждан не только к руководству полиции, а также непосредственно в суд.

Специалистами отмечалось, что полиция должна была иметь контакты с обществом. Прежде всего, ей необходимо было содействие граждан, в связи с чем будет устранен произвол, выиграют условия обеспечения общей безопасности, так как полиции придется реже встречать сопротивление или скрытое противодействие общества. В связи с этим предполагалось значительное сокращение личного состава полиции, которая приобретет себе то уважение, которое для нее столь необходимо, чтобы действовать успешно. Необходимо было изменение смыслового содержания слова «полиция», которое должно выражать собой понятие о строгой законности.

¹ Там же. С.22.

² ЦАНО. Ф.5. Оп.2. Д.123. Л.8.

В январе 1913 г. в одном из распоряжений министра внутренних дел Н.А. Маклакова отмечалось: «Полиция должна стоять на высоте своих служебных и нравственных требований. Поэтому всякие нарушения закона из корыстных побуждений или по соображениям личной выгоды будут преследоваться без снисхождения. Чины полиции, совершающие подобные преступления, роняют достоинство корпорации и вредят успеху дела более, чем ее враги, а равно не может быть терпимы в полиции»¹.

Реформа полиции начала XX века не была проведена до конца. Принимались лишь временные узаконения. Как отмечал министр внутренних дел А.Н. Хвостов 7 июля 1916 г. «полиции почти не существовало. Полицейские просто убегали. В Петрограде чуть ли не 60% было в отлучке. Исходя из этого, я пришел к заключению, что вся полиция может разбежаться, так как оклады действительно ничтожны и что нужны экстренные меры ввести новые штаты полиции»².

Один из исследователей проблем государственного управления конца девятнадцатого – первой четверти двадцатого века С.Е. Крыжановский отмечал, что полиция «была перегружена причинением множества не имевших отношения к ее основной задаче обязанности вручения повесток, объявлений всякого рода составлением актов, производством описей, засвидетельствованием документов, собиранием сведений. Низко поставленная государством, обществом, не отдававшим отчет в ее значении и даже в многих правительственных ведомствах. Полиция была у всех на побегушках и менее всего могла заниматься прямым делом-охраной государственного порядка»³.

Отмечен опыт проведения полицейской реформы с 1906 г. когда «полиция была разделена на две неравноправные части: полицию общую и политическую и

¹ Дунаева А.Ю. Реформа полиции в России начала XX века и Владимир Федорович Джунковский: монография. - М.: Объединенная редакция МВД РФ, 2012. С.140.

² Падение царского режима. Стенографический отчет допросов и показаний, запись данных в 1917 г. в Чрезвычайной комиссии Временного правительства. Т.5. - М., 1925. С.443.

³ О характере государственного строя (из записок С.Е. Крыжановского, 1926 г.) //Вопросы истории. 2008. №6. С.7.

железнодорожную (жандармерия). Первая рядовая, вторая привилегированная. Штаты должностей неподвижны, прикреплены к городам и уездам. И перераспределение не требовало законодательного распоряжения. Личный состав был недостаточен и плохо обеспечен. МВД предполагалось объединить в общем понятии «городская стража», поднять ее служебное положение, увеличить размер содержания, усилить численность, разделить по специальности и дать организацию, приспособить для охраны государственного порядка. Однако, финансовые соображения. А также отношение к этому вопросу Государственной Думы, где он рассматривался как угроза тайным планам, не решался¹.

Полицейская реформа, активно разрабатывавшаяся с начала XX века, предполагала наличие сильной системы управления, финансируемой государством. Для этого было сделано много. Но логического завершения полицейская реформа, инициированная П.А. Столыпиным, не нашла. Этому во многом помешал ряд обстоятельств, в том числе Первая мировая война и социально-политический кризис в обществе, с которым государство не справилось. И поэтому начатые преобразования полиции с 1862 года в своей основе являлись актуальными до падения монархии в России.

Подводя итоги третьей главы, можно сделать следующие выводы.

Кардинальным образом изменилась вертикаль власти. Полицейские органы остались без следственной и судебной функций, сократился объем полномочий в рамках административно-хозяйственных полномочий. В структуре полицейских органов также произошли изменения. В 1889 году из системы было исключено общее присутствие городских и уездных полицейских управлений. Полиция перестала разбирать вопросы, связанные с движимым и недвижимым имуществом, заключением договоров. После слияния городской и уездной полиции потребовалось еще больше внимания особенностям взаимодействия

¹ О характере государственного строя (из записок С.Е. Крыжановского, 1926 г.) // Вопросы истории. 2008. № 6. С.8.

между полицейскими управлениями. Но этот процесс полного и всестороннего своего завершения так и не получает, по причине отсутствия единого координирующего органа.

Таким образом, произошло приспособление полиции к новым социально-экономическим условиям, несмотря на то, что она так и не изжила сословного характера. Обозначилась тенденция перехода феодальной организации полиции, к всесословной профессиональной полиции. Отметим, что введение различного вида нематериальных поощрений и наград не привело к существенному повышению профессиональных качеств кадров полиции.

Именно на уездно-городскую полицию приходилась основная работа с населением, но при этом она оставалась самым «проблемным» звеном российской полиции в плане качества нормативной урегулированности организации и деятельности.

Анализ законодательства и практики его применения приводит к выводу, что уездная полиция оказалась самым слабым звеном в созданной в результате полицейской реформе 1862 г. системе полиции. Ее практическая деятельность оказалась менее эффективной, чем столичной, губернской и специализированной полиции, вызывая при этом серьезные претензии со стороны как руководства, так и населения. В первую очередь, это обуславливалось низкой квалификацией местных полицейских, высокой текучестью кадров, во-вторых – низким социальным статусом служащих уездной полиции, в-третьих, – слабой материально-технической базой.

В Нижегородской губернии полицейская реформа проводилась одновременно с другими губерниями. При этом нижегородская полиция изучаемого периода имела черты, как специфические, так и характерные для прочих европейских губерний. Специфика проявлялась в том, что в Нижегородской губернии существовала специальная ярмарочная полиция, и серьезное внимание уделялось деятельности ночных караулов, обеспечивающих безопасность как населения города, так и его многочисленных гостей. Это было

связано с тем, что Н.Новгород являлся крупным торгово-ярмарочным и промышленным центром. 3 июня 1975 г. в Н.Новгороде была учреждена конно-полицейская стража, состоящая изначально из пятнадцати старшин и тридцати пяти младших стражников. Конная стража во время работы Нижегородской ярмарки квартировались на ее территории. Финансирование производилось за счет ярмарки, земства и городского общества.

Аналогично другим регионам в Нижегородской губернии острой была проблема нехватки кадров полиции, в том числе квалифицированных. Имелись серьезные сложности с финансированием полиции, в первую очередь, уездно-городской. Архивные документы из фондов Центрального архива Нижегородской области сохранили многочисленные свидетельства о нарушениях законности сотрудниками полиции, превышении ими полномочий и фактах коррупции. Имели место побои должностных лиц крестьянского сословия и простых обывателей, некоторые полицейские чиновники производили поборы с населения, что вызывало негативную реакцию последнего и жалобы нижегородскому полицмейстеру, в Нижегородское губернское жандармское управление.

Причинами реформирования полиции в начале XX в. стало то, что, что преобразования полиции в 60-90-е гг. XIX в. не привели к решению ряда важных проблем, что привело к реформированию российской полиции в начале XX в. Данная реформа оказалась более успешной, чем проводимая в предшествующий период.

В целом к 1917 г. произошла определенная специализация в деятельности полиции. Стали предъявляться требования к профессиональным качествам полицейских, появились профессионалы высокого уровня, а опыт их работы стал распространяться среди других сотрудников. За 50 лет преобразований произошли серьезные изменения не только в плане увеличении численного состава полиции и роста его качественных характеристик, но и возросли финансовые вложения в развитие полиции (почти в 30 раз), произошел отказ от местного финансирования и переход на полное финансирование из

государственного бюджета. Происходило постепенное совершенствование организационной структуры, форм и методов деятельности полиции, полиция освобождалась от несвойственных ей функций.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Подводя итоги проведенного диссертационного исследования, мы можем сделать следующие теоретические выводы и обобщения.

1. Реформа российской полиции 1862 г. являлась одним из важных элементов комплексных преобразований в Российской империи в период правления Александра II. С одной стороны, она вызывалась рядом причин внутреннего характера, связанных с неэффективной деятельностью полиции дореформенного периода. С другой стороны, отмена крепостного права и последовавшие кардинальные изменения в социальной структуре российского общества сделали неизбежными реформирование полиции. Полицейская реформа происходила в тесной взаимосвязи с преобразованиями, в первую очередь, в сфере государственного и местного самоуправления, а также судебной власти.

2. Исходя из состояния дореформенной полиции и потребностей российского общества в период «Великих реформ» Александра II, основными направлениями реорганизации полиции в 1862 г. стали:

- модернизация ее структуры в соответствие с изменившимися социально-экономическими и политическими условиями;
- конкретизация правового статуса сотрудников полиции. По сути, впервые в отечественной истории статус сотрудника полиции получил самостоятельность и определенность;
- отказ от выборного начала в формировании полиции и переориентация на создание корпуса полицейских на профессиональной основе;
- увеличение численности сотрудников полиции с одновременным улучшением материального содержания полицейских;
- в целях повышения эффективности деятельности полиции как специального правоохранительного органа был взят курс на освобождение полиции от ряда неприсущих ей судебных, следственных и хозяйственных функций;

– формирование доверия населения к полиции, положительного имиджа полиции в целом в глазах населения

3. Правовой основой реформы полиции в 1862 г. стали «Временные правила об устройстве полиции по Общему губернскому учреждению управляемых» от 25 декабря 1862 года, которые регламентировали основные принципы изменений в работе полиции. Вообще, временный характер ряда нормативных правовых актов, регламентировавших преобразования в полицейской сфере, являлся специфической чертой полицейской реформы 1862 г. «Временность» соответствующих нормативных правовых актов не являлась упущением законодателя. Она стала неизбежным следствием того, полицейская реформа проводилась уже на следующий год после крестьянской реформы, но предшествовала судебной, земской, городской, военной реформам. Полицейская реформа должна была способствовать эффективной реализации всех остальных реформ Александра II, однако окончательное ее завершение было возможно после окончания других реформ.

4. В 1862–1913 гг. в Российской империи ежегодно издавалось от 7 до 93 актов (в среднем – 23-24 в год), касавшихся полиции. По нашим подсчетам, проведенным по материалам Полного собрания законов Российской империи, за указанный период всего было издано более 1200 нормативных актов в полицейской сфере. При этом имелись документы общего характера и отдельных регионов: Санкт-Петербурга и Москвы, провинциальных губерний Европейской России, Прибалтики, Закавказья и Средней Азии, Сибири и Дальнего Востока. В целом мы приходим к выводу, что реформирование российской полиции в изучаемый период представляло собой перманентный, но незавершенный процесс, который длился до падения монархии в России в 1917 году.

5. В ходе реформы 1862 г. были упразднены формальные разграничения пределов ведомства городской и уездной полиции, негативно сказывающиеся на деятельности полиции. Городская и земская полиция были объединены в одну общую уездную полицию. После их слияния потребовалось еще больше внимания

к взаимодействию между полицейскими управлениями. Процесс объединения городской и уездной полиции не смог реализоваться всесторонне и в полном объеме по причине отсутствия единого координирующего органа. В ходе реформы интенсивно проходили процессы специализации в общей полиции по охране имущества частных лиц и государства.

Благодаря реформе 1862 г., произошло окончательное разделение полицейской и военной власти. При этом отдельное место в этих отношениях получили казачьи формирования. Изменился состав полицейского управления: вместо ранее избиравшихся дворянством земского капитана-исправника и заседателя назначался уездный исправник с помощником, определяемых губернатором. Земский суд заменялся общим присутствием уездного полицейского управления. Сотские, пятидесятские и десятские использовались для полицейской охраны в сельской местности.

6. В 1889 г. из системы полицейских органов было исключено общее присутствие городских и уездных полицейских управлений. В начале 1880-х гг. создается система государственной полиции с достаточно жесткой организацией общей и политической полиции. Из ведения полиции были изъяты вопросы, связанные с движимым и недвижимым имуществом, заключением договоров.

Важным шагом в преобразовании полиции стало в 1867 и 1884 гг. увеличение содержания полицейских, изменились их форма и вооружение. Однако специальных требований к подготовке полицейских не было. Не предъявлялось и серьезных требований к знанию законов, регламентирующих полицейскую службу. Более серьезные требования устанавливались лишь в ряде губерний в отношении урядников, а также отдельных чиновников и стражи в таких городах как Санкт-Петербург и Москва.

Отметим, что введение различного вида нематериальных поощрений и наград не привело к существенному повышению профессиональных качеств кадров полиции. Кроме увеличения жалованья, повышения пенсии и введения медали за выслугу лет, были внесены изменения в порядок комплектования

полицейских кадров. Если раньше в полицейские команды набирались в основном солдаты и отставные унтер-офицеры, непригодные к строевой службе, то с 1873 г. был введен принцип вольного найма. Наряду с общей или исполнительной полицией создавалась специальная полицейская охрана.

7. Наиболее многочисленной и хорошо структурированной в пореформенный период в Российской империи была городская полиция. В городах, где имелась необходимость, существовало разделение на полицейские части во главе с частными приставами, в непосредственном подчинении у которых находились околоточные надзиратели, призванные, в свою очередь, организовывать деятельность городских. Таким образом, произошло приспособление полиции к новым социально-экономическим условиям, несмотря на то, что она так и не изжила сословного характера, обозначилась тенденция перехода феодальной организации полиции, к всесословной профессиональной полиции.

8. Анализ исторических источников приводит к выводу, что по сравнению со столичной, губернской и специализированной полицией «слабым звеном» являлась уездная полиция. Полиция в уездах действовала менее эффективно, чем в Санкт-Петербурге, Москве и губернских городах, а также менее эффективно, чем специализированная полиция.

Вызывалось это такими причинами, как низкий уровень материально-технической оснащенности уездной полиции, низкий социальный статус сотрудника уездной полиции (в том числе по сравнению со служащими других полицейских подразделений), высокая текучесть кадров, низкий уровень квалификации, непрофессионализм уездных полицейских и низкая эффективность деятельности уездной полиции в целом.

9. Важной составляющей реформы полиции в Российской империи стало преобразование полиции в столицах – Санкт-Петербурге и Москве. Оно регламентировалось специальными нормативными правовыми актами (закон «Об усилении личного состава московской полицейской стражи и ассигновании

экстраординарного кредита на дополнительное содержание полицейской стражи в Москве и Санкт-Петербурге», закон «О преобразовании Московской городской полиции». «О штате Санкт-Петербургской городской полиции» и «Об устройстве речной полиции Санкт-Петербурга» и др.).

В итоге не только возросло количество полицейских, но и была введена форма нового образца, на вооружение были поставлены сабли и пистолеты. С 1881 г. полицейское управление в Москве подразделялось на общее и собственно управление полицией. Состав общего управления был представлен десятью категориями: две сосредоточены во власти обер-полицмейстера; канцелярское подразделение; подразделение сыска; архив и адресный стол; врачебно-полицейский комитет; резерв полиции; телеграф и брандмайор.

В Санкт-Петербурге была создана речная полиция, основные задачи которой сводились к обеспечению безопасности и организации надлежащей надзорной, контрольной, охранной, спасательной деятельности на водных путях, объектах и прилегающей территории. В целях повышения эффективности деятельности полиции была создана канцелярия обер-полицмейстера, вводилась должность чиновника по особым поручениям, поддерживающего обвинение в мировых судах, создавалось отдельное врачебное управление.

Большое внимание санкт-петербургской полицией обращалось на осмотр ночных приютов и других места скопления не занятых делом людей. Перед полицией была поставлена задача повсеместной борьбы с бродяжничеством и нищенством, а также возлагались некоторые обязанности, связанные с благоустройством города, закрытием ночных притонов, контролем за питейными заведениями, принятием мер по охране общественного здоровья, содействию горожанам в обеспечении жизненно важными продуктами и предметами, включая борьбу со спекуляцией хлебом, заготовку дров, предупреждение пожаров, устройство похорон, кладбищ и пр.

10. Реформирование губернской полиции в Российской империи шло по образцам столичной полиции, особенно санкт-петербургской. Деление крупных

городов происходило на полицейские участки, которыми руководил пристав. В свою очередь эти участки делились на околотки. Отдельные функции были распределены между разными категориями служащих. Например, охрана правопорядка входила в функции городских, которые находились в ведении надзирателей околоток. Штаты, оклады и другие организационно-правовые особенности деятельности самостоятельных полицейских команд устанавливались отдельным законом, учитывающим местные особенности. Порядок и разница финансирования регламентировалась государством.

11. Реформирование полиции в Нижегородской губернии обладало как сходством с другими провинциальными губерниями, так и специфическими чертами. Аналогично другим регионам в Нижегородской губернии острой была проблема нехватки кадров полиции, в том числе квалифицированных. Имелись серьезные сложности с финансированием полиции, в первую очередь, уездно-городской. В практической деятельности полиции имели место нарушения законности, превышение полномочий и факты коррупции. Реформы 1860-1870-х гг. способствовали реальному ускорению социально-экономического ее развития, в то же время содействовали распаду традиционных отношений в деревне, усилению социального расслоения, росту миграции сельского населения в города, люмпенизации части городского населения. Это вело к росту преступности, изменению ее структуры. Увеличилось число случаев хулиганства (буйство, драки, пьянство, брань и т.д.), преступлений против власти, порядка управления и суда, случаев неподчинения и оскорбления полиции и т.д.

Особенности Нижнего Новгорода как крупного многонационального центра торговли и промышленности сказывалась на организации полиции. Специфика проявлялась в том, что в Нижегородской губернии существовала специальная ярмарочная полиция, особое внимание которой уделялось деятельности ночных караулов (патрулей).

12. Полицейская реформа имела различный эффект в национальных регионах Российской империи. Так, в малонаселенных местностях губерний

Сибири и Дальнего Востока полиция организовывалась по сокращенному варианту с использованием местного казачества. С конца 1880 –начала 1890-х гг. для всех полицейских управлений многонациональной России были установлены единые правила. Однако в отдельных регионах многонациональной России существовало традиционное право, что оказывало серьезное негативное влияние на осуществление функций полиции.

13. Несмотря на серьезные успехи, преобразования полиции в 60-90-е гг. XIX в. не привели к решению ряда важных проблем таких, как:

- полное освобождение полиции от выполнения несвойственных ей функций;
- слабая урегулированность взаимодействия полиции с иными ведомствами;
- отсутствие учета соотношения количественного состава полиции с количеством населения;
- до начала XX века практически повсеместно, за исключением столичных полиций, отсутствие соответствующей системы подготовки полицейских;
- при приеме на службу отсутствовал испытательный срок, кроме околоточных надзирателей и городских столичной полиции;
- пределы власти, круг деятельности и особенно ответственности чинов полиции перед судом не имели четкой регламентации.

14. В совокупности эти причины привели к реформированию российской полиции в начале XX в. Реформа полиции начала XX в. в определенной степени оказалась более успешной, чем преобразования предшествующего периода. К 1917 г. произошла частичная специализация в деятельности полиции: стали предъявляться требования к профессиональным качествам полицейских, появились профессионалы высокого уровня, а опыт их работы стал распространяться среди других сотрудников. За 50 лет преобразований произошли серьезные изменения не только в плане увеличении численного состава полиции и роста его качественных характеристик, но и возросли

финансовые вложения в развитие полиции (почти в 30 раз), произошел отказ от местного финансирования и переход на полное финансирование из государственного бюджета. Происходило постепенное совершенствование организационной структуры, форм и методов деятельности полиции, полиция освобождалась от несвойственных ей функций. При этом в начале XX в. серьезное внимание было уделено уездно-городской полиции.

СПИСОК ОСНОВНЫХ СОКРАЩЕНИЙ

ГАРФ – Государственный архив Российской Федерации.

Д. – дело.

Л. – лист.

М. – Москва.

Оп. – опись.

ПСЗ II. – Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе.

ПСЗ III. – Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье.

РГИА – Российский государственный исторический архив.

СЗ РИ – Свод законов Российской империи.

СПб. – Санкт-Петербург.

Ф. – фонд.

ЦАНО – Центральный архив Нижегородской области.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Неопубликованные источники (архивные документы)

Государственный архив Российской Федерации. (ГАРФ)

1. Ф. 102. Департамент полиции МВД. Оп. 11. Д. 1015; оп. 261, д. 203; оп. 262, д. 28, 34, 35, 58, 74, 186, 187.

Российский Государственный исторический архив (РГИА)

2. Ф. 229. Канцелярия министра путей сообщения. Оп. 1. Д. 290.

3. Ф. 1180. Главный комитет по крестьянскому делу. Оп. 15. Д. 20, 1001.

4. Ф. 1286. Департамент полиции исполнительной МВД. Оп. 53, д. 271.

Центральный архив Нижегородской области (ЦАНО):

5. Ф. 2. Канцелярия нижегородского губернатора. Оп. 1, д. 1107; оп. 4, д. 660; оп. 6, д. 2671, 2691.

6. Ф. 5. Нижегородское губернское правление. Оп. 1, д. 261, 262, 786; оп. 2, д. 162, 202; оп. 47, д. 1318, 1384; оп. 48, д. 8246, 8288, 9151; оп. 49, д. 9462; оп. 51, 23182.

7. Ф. 342. Нижегородское городское полицейское управление Нижегородской губернии. Оп. 1, д. 3452, 4308, 4461; оп. 4. д. 382.

Опубликованные источники

Нормативные правовые акты

8. Взимание вознаграждения в пользу безвинных или выше меры наказанных не только с судей и полицейских чинов, но и с других лиц, из упущения коих понес наказание невиновный, или же виновный излишне наказан //ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 38. № 39846.

9. Возложение на некоторые полицейские управления обязанностей уездных судов//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 42. № 44368.

10. Возложение на уездные полицейские управления обязанностей принимать из военного ведомства в рекруты возвращенных в первобытное состояние//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 47. № 52706.

11. Вознаграждение чинам полиции за труд по составлению имеющихся обязательных листов при мировых судах//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 46. № 43578.
12. Временное положение о полицейских урядниках в 46 губерниях, по Общему учреждению управляемых от 9 июня 1878 г. СПб., 1879. -320 с.
13. Временное положение о полицейской страже калмыцкой степи. // ПСЗ. Собр.3-е. Т. 6. №4110.
14. Временное усиление средств Санкт-Петербургской полиции//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 41. № 43621а.
15. Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по Общему учреждению управляемых. СПб., 1864. - 123 с.
16. Высочайше утвержденное Особенное учреждение Санкт-Петербургской городской полиции//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 9. № 6085.
17. Высочайше утвержденные 25 декабря 1862 г. Временные правила об общем устройстве полиции в городах и уездах, по общему учреждению управляемых//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 37. № 39087.
18. Высочайший указ «О преобразовании полиции Сибири» от 12 июля 1867 года// ПСЗ. Собр.2-е. Т.42. № 44681.
19. Законодательные акты переходного времени 1904 1905 гг. СПб.: Право, 1907. 478 с.
20. Изменение порядка комплектования Санкт-Петербургской полиции//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 38. № 39950.
21. Инструкция городскому нижегородской городской полиции. Н. Новгород, 1908.
22. Инструкция околоточным надзирателям. СПб., 1867.
23. Инструкция полицейским урядникам // Сборник циркуляров и инструкций МВД за 1878 год. СПб., 1880. 560 с.
24. Инструкция полицейским учреждениям по наблюдению за укрывающимися от воинской повинности//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 49. № 53881.

25. Инструкция чинам нижегородской торговой полиции. Н. Новгород, 1885.
26. Меры к увеличению средств Санкт-Петербургской полиции//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 41. № 43660а.
27. Некоторые изменения в статьях Свода Военных постановлений, касающихся инспектирования полицейских команд, состоящих в городах империи//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 43. № 45445.
28. Непременное соблюдение полностью правильности производимых полицией дознаний//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 38. № 40316.
29. Новая форма одежды чинов общей полиции//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 38. № 39657.
30. Новые правила относительно прав и преимуществ нижних полицейских чинов//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 39. № 42660.
31. О введении полицейской стражи во всех губерниях, учрежденных по Общему учреждению управляемых//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 25. № 27166.
32. О вооружении всех вообще классов чинов как городских, так и уездных полиций револьверами//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 54. № 59576.
33. О временном сохранении некоторых полицейских должностей в Санкт-Петербургском, Вандеевском и Керченском торговых портах. // ПСЗ. Собр.2-е. Т. 11. №33962
34. О выдаче пособий на содержание полицейских команд // ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 29. № 31978.
35. О дополнительном штате портовой полиции в военных портах. // ПСЗ. Собр.2-е. Т. 16. №13447.
36. О замене казачьей команды, отправлявшей полицейскую службу в городе Красном Яре вольнонаемными полицейскими служителями // ПСЗ. Собр.2-е.Т.3. №1869.
37. О квартирном довольствии полиции//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 9. № 5976.

38. О кредитах на выдачу пособий чинам полиции//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 26. № 27406.
39. О медали для награждения лиц, служащих по вольному найму в полицейских и пожарных командах//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 3. № 1410.
40. О некоторых изменениях Положения об административном заведовании торговым мореходством и торговой полицией в приморских торговых портах и распространении названных положений на Одесский порт. // ПСЗ. Собр.2-е. Т. 13. №9405.
41. О новом штате Иркутской городской полиции и размере суммы на усиление полиции Якутской области// ПСЗ. Собр.2-е. Т. 8. №6590.
42. О перевозке чинов полицейской стражи по водному пути//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 29. № 31945.
43. О перевозке чинов полицейской стражи по железной дороге//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 26. № 27306.
44. О плате за лечение полицейских урядников//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 15. № 11272.
45. О полицейском надзоре в Бельгачской степи. // ПСЗ. Собр.2-е. Т. 32. № 337853.
46. О полицейском управлении в Южно-Уссурийском крае // ПСЗ. Собр.3-е. Т. 2. №938.
47. О порядке действия некоторых узаконений об усилении полиции // ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 33. № 39041.
48. О порядке награждения полицейских и пожарных служителей из вольнонаемных медалью с надписью «За беспорочную службу в полиции»//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 52. № 56968.
49. О порядке отпуска сумм на содержание полиции в городах с полным полицейским управлением//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 23. № 23879.

50. О порядке прекращения полицией дознаний о происшествиях, по которым не обнаружено признаков преступлений и проступков//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 4. № 2188.

51. О пособии детям чинов полиции и корпуса жандармов, погибших и пострадавших при беспорядках и покушениях на сих чинов// ПСЗ. Собр.3-е. Т.26. № 27775.

52. О пособии капиталам эмиритальных касс Санкт-Петербургской пожарной и полицейской команд// ПСЗ. Собр.3-е. Т.6. № 33526.

53. О праве общей полиции и жандармских чинов посещать все фабрики и заводы во всякое время//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 53. № 58774.

54. О праве общей полиции и отдельного корпуса жандармов посещать все заводы и фабрики во всякое время // ПСЗ. Собр.2-е. Т. 53. №58777.

55. О праве чинов уездной полиции на квартирное довольствие и об источниках сего дохода//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 54. № 59592.

56. О правилах употребления полицейскими и жандармскими чинами в дело оружия//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 54. № 60066.

57. О предоставлении исправникам права налагать взыскания на волостных и сельских должностных лиц за неисполнение платежных обязанностей в мирное время//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 51. № 56367.

58. О предоставлении права министру внутренних дел учреждать на частные средства урядников во всех губерниях и областях//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 20. № 18903.

59. О предоставлении чинам уездной полицейской права на получение денег при командировках за пределами своих участков//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 29. № 31925.

60. О преимуществах службы городских в некоторых городах//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 12. № 8680.

61. О преобразовании полиции в Прибалтийских губерниях// ПСЗ. Собр.3-е. Т. 8. №5114, 5708.

62. О присвоении новой формы обмундирования чинами городской и уездной полиции//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 4. № 2087.

63. О присвоении судам портовой полиции флага по образцу речной полиции Санкт-Петербурга. // ПСЗ. Собр.3-е. Т. 14. №10835.

64. О присвоении флага одесским портовыми судам и портовой полиции. // ПСЗ. Собр.3-е. Т. 9. №6309.

65. О производстве квартирных денег уездным исправникам и их помощникам// ПСЗ. Собр.2-е. Т. 54. №60385.

66. О пространстве и пределах власти губернатора//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 40. № 43550.

67. О распространении на полицейских урядников действия правил о награждении полицейских служебными медалями с надписью «За беспорочную службу в полиции» //ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 5. № 2677.

68. О специальных органах полицейской охраны на Воткинском горном заводе// ПСЗ. Собр.2-е. Т. 39. №42623.

69. О специальных органах полицейской охраны на Грушевском руднике земель войска Донского // ПСЗ. Собр.2-е. Т. 42. №45000. Т. 51. №56544.

70. О специальных органах полицейской охраны на заводах Новороссийского общества каменноугольного, железного и рельсового производства // ПСЗ. Собр.2-е. Т. 46. №50928.

71. О специальных органах полицейской охраны на заводе Франко-Русского Уральского общества // ПСЗ. Собр.2-е. Т. 52. №61771.

72. О специальных органах полицейской охраны на Уральской горно-заводской железной дороге // ПСЗ. Собр.2-е. Т. 52. №57871.

73. О судоходной полиции по реке Пруту// ПСЗ. Собр.2-е. Т. 48. № 51868.

74. О численном составе и устройстве полицейских команд в городах для которых не создано особых штатов полиции//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 6. № 4351.

75. О штате городских полицейских управлений Иркутской и Енисейской губерний // ПСЗ. Собр.2-е. Т.7. №4598.

76. О штатном составе полицейской команды в городе Верном// ПСЗ. Собр.3-е. Т. 9. №6439.

77. Об ассигновании сумм на содержание полиции на Астраханском рейде. // ПСЗ. Собр.2-е. Т. 12. №9131.

78. Об изменениях в штатах полицейских управлений Восточной Сибири // ПСЗ. Собр.2-е. Т.7. №4823.

79. Об источниках на содержание городского полицейского управления в городе Омске // ПСЗ. Собр.2-е. Т.6. №3481.

80. Об освобождении запасных нижних чинов полиции, городских в городских полицейских командах от призыва в армию, в действующие команды флота и на службу в государственное ополчение//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 7. № 4827.

81. Об освобождении некоторых городов от части лежащих на них расходов на содержание полиции//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 19. № 16884.

82. Об освобождении чинов уездной полиции от призыва в армию, действующие команды флота и ополчение// ПСЗ. Собр.3-е. Т.26. № 28578.

83. Об оставлении на Рыбинских пристанях особых сборов на содержание полиции и на другие потребности до судоходства касающиеся. // ПСЗ. Собр.3-е. Т. 1 №301.

84. Об отпуске из государственных казначейских средств на выдачу пособий чинам общей полиции и отдельного корпуса жандармов//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 29. № 32216.

85. Об увеличении городских полиций в Туркестанском крае// ПСЗ. Собр.2-е. Т. 16. №13474.

86. Об увеличении денежного содержания чинов полиции// ПСЗ. Собр.3-е. Т.26. № 27184.

87. Об увеличении личного состава городских Санкт-Петербургской полиции // ПСЗ. Собр.3-е. Т. 25. №25046.

88. Об увеличении состава конной стражи в губерниях по Общему учреждению управляемых// ПСЗ. Собр.3-е. Т.26. № 27380.

89. Об увеличении чинам полиции содержания//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 26. № 27184.
90. Об увеличении числа полицейских урядников в 46 губерниях по Общему учреждению управляемых//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 54. № 59986.
91. Об увеличении штата городского полицейского управления в городе Омске // ПСЗ. Собр.2-е. Т. 53. №59117.
92. Об упразднении общих городских и уездных полицейских присутствий городской и уездной полиции//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 9. № 6087.
93. Об усилении Горийской, Тифлисской уездных полиций // ПСЗ. Собр.3-е. Т. 14. №10368.
94. Об усилении городского полицейского управления во Владивостоке. // ПСЗ. Собр.2-е. Т. 16. №18814.
95. Об усилении личного состава Красноярского городского полицейского управления // ПСЗ. Собр.2-е. Т.6. №3700.
96. Об усилении личного состава портовой полиции в Севастополе. // ПСЗ. Собр.2-е. Т. 26. №28505
97. Об усилении полицейского надзора в районах промышленных заведений // ПСЗ. Собр.3-е. Т.19. № 16391.
98. Об усилении полиции в Калмыцкой степи внутренней Киргизской орды// ПСЗ. Собр.2-е. Т. 28. №30048.
99. Об усилении штата Департамента полиции//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 22. № 21999.
100. Об установлении нового порядка комплектования полиции по вольному найму// ПСЗ. Собр.2-е. Т.48, № 52438.
101. Об устройстве и временном штате нижегородской ярмарочной полиции // ПСЗ. Собр.3-е. Т. 12. №8663.
102. Об устройстве полицейского надзора на рейде Астраханского порта// ПСЗ. Собр.2-е. Т. 9. №7408.

103. Об устройстве полиции в городах и других населенных пунктах, в коих не введено полное полицейское управление//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 24. № 24602.

104. Об устройстве полиции в городах Туркестанского края//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 25. № 22810.

105. Об утверждении штатов полиции Эриванского городского полицейского управления// ПСЗ. Собр.3-е. Т. 13. №9501.

106. Об учреждении в 46 губерниях Европейской части России полицейской стражи//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 23. № 22806.

107. Об учреждении в губерниях и областях Западной Сибири полицейской стражи из вольнонаемного состава // ПСЗ. Собр.2-е. Т. 54. №59737.

108. Об учреждении горно-полицейской стражи для золотых промыслов Западной Сибири//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 20. № 18549.

109. Об учреждении горно-полицейской стражи для золотых промыслов Урала и Восточной Сибири//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 20. № 18548.

110. Об учреждении должностей полицейских урядников// ПСЗ. Собр.2-е. Т.53. № 58610.

111. Об учреждении кредита на содержание фабрично-заводской полиции// ПСЗ. Собр.3-е. Т.23.№ 22824.

112. Об учреждении медали для лиц, служащих в полиции и пожарных командах по найму «За продолжительную и усердную службу» //ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 51. № 56727.

113. Об учреждении при Московской полиции особого суда на правах полкового // ПСЗ. Собр.2-е. Т. 47. №51092.

114. Оставление на будущее время ярмарочной речной полиции в Нижнем Новгороде // ПСЗ. Собр.2-е. Т. 43. №45373.

115. Отдел У1 Инструкции полицейским учреждениям по наблюдению за лицами, укрывающимися от воинской повинности//ПСЗ. Собр. 2-е. Т.50. № 55107.

116. Отпуск сумм на содержание полиции по новым штатам//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 37. № 39089.

117. По проекту временного штата городских полицейских управлений в городах Владивостоке и Хабаровске // ПСЗ. Собр.2-е.Т. 4. №2805.

118. По проекту временных штатов городского полицейского управления в Асхабаде и Мерве// ПСЗ. Собр.2-е. Т. 7. №4790.

119. По проекту городских и окружных полиций Приамурского края//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 8. № 5318.

120. Положение о Закавказской полицейской страже и др. законодательные акты// ПСЗ. Собр.2-е. Т. 19. №16896.

121. Положение о полицейском надзоре, учреждаемом по распоряжению административных властей. Архангельск: Государственная типография, 1890. - 48 с.

122. Положение об административном заведовании торговым мореходством и портовой полицией в Приморских торговых портах. // ПСЗ. Собр.3-е. Т. 10. №8674.

123. Положение от 12 марта 1882 г. «О полицейском надзоре, управляемом по распоряжению административной власти» // ПСЗ. Собр.3-е. Т.2. № 730.

124. Положение о службе в Санкт-Петербургской полиции // ПСЗ. Собр.3-е. Т.9. № 6095

125. Порядок комплектования полицейских чинов//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 39. № 42456.

126. Порядок сношения лиц прокурорского надзора с полицией//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 45. № 49689.

127. Порядок сношения мировых судей с полицейскими чинами// ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 49. № 53482.

128. Правила по устройству речной полиции. Н. Новгород, 1878.

129. Предоставление служебных прав, состоящих при канцелярии Санкт-Петербургского обер-полицмейстера свх штатных чинов занимающихся производством дел по охранению общественной безопасности и спокойствия в здешней столице//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 41. № 43821а.

130. Преобразование московской полиции//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 1. № 131.
131. Преобразование полицейского управления в Санкт-Петербурге//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 40. № 43262.
132. Преобразование полицейского управления в Сибири//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 41. № 43862.
133. Преобразование санкт-петербургской полиции//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 41. № 43661а.
134. Преобразование уездной полиции в губерниях Закавказья//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 8. № 5187.
135. Преобразование уездной полиции в Прибалтийских губерниях//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 8. № 5308.
136. Преобразование управления и усиление средств полиции Каспийских рыбных промыслов//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 51. № 55511.
137. Привод к присяге некоторых духовных магометанских лиц в уездных полицейских управлениях // ПСЗ. Собр.3-е. Т. 45. №48147.
138. Примерные штаты городских и уездных полиций. СПб., 1911. 448с.
139. Производство в унтер-офицеры нижних чинов полицейских команд и отмена 592 статьи п.1 части 2 Свода Военных постановлений//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 43. № 45698.
140. Распоряжение от 21 декабря 1905 г. «Об усилении московской городской полиции» // ПСЗ. Собр.3-е. Т. 25. №27165.
141. Сборник законодательных документов, на коих основано назначение доходов и расходов. СПб., 1910.
142. Сборник обязательных постановлений нижегородской Думы для жителей Нижнего Новгорода и инструкции для нижегородской городской полиции. Нижний Новгород, 1894.
143. Сборник узаконений и распоряжений правительства, касающихся обязанностей полиции. СПб., 1880. 184 с.

144. Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел за 1862, 1863, 1864 гг. Сост. Д. Чудовский . СПб. 1873. 728с.

145. Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел за 1865, 1866гг. Сост. Д. Чудовский. СПб. 1873.

146. Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел за 1867-1868 г. Сост. Д. Чудовский . СПб. 1874.

147. Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел за 1869 г. Сост. Д. Чудовский . СПб. 1872. 335с.

148. Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел за 1870, 1871гг. Сост. Д. Чудовский. СПб. 1872. 605с.

149. Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел за 1872, 1873гг. Сост. Д. Чудовский. СПб. 1874. 577с.

150. Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел за 1874 г. Сост. Д. Чудовский. СПб. 1875. 567с.

151. Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел за 1875, 1876 гг. Сост. Д. Чудовский. СПб. 1877. 548с.

152. Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел за 1877, 1878 гг. Сост. Д. Чудовский. СПб. 1879. 293с.

153. Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел за 1879 г. Сост. Д. Чудовский. СПб. 1880. 291с.

154. Свод законов и обязанностей полиции. СПб., 1912.

155. Свод законов об обязанностях полиции. СПб., 1909. 562 с.

156. Свод законов Российской империи, СПб., 1832, 185, 1876.

157. Свод законов Российской империи. Изд. 1857, 1876, 1892.

158. Служебные права городских полицейских команд//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 45. № 50334.

159. Указ от 15 ноября 1880 г. О соединении Департамента Государственной полиции и Полиции исполнительной в одно учреждение – Департамент государственной полиции// ПСЗ. Собр.2-е. Т. 55. №661550.

160. Указ от 26 мая 1874 «Об учреждении в некоторых городах новых полицейских должностей на собственные средства» // ПСЗ. Собр.2-е. Т.49. № 53323.

161. Указ от 5 мая 1881 г. «О преобразовании Московской городской полиции» // ПСЗ. Собр.3-е. Т.1. № 131.

162. Урусов В. П. Сборник циркуляров и распоряжений МВД России. СПб, 1896.

163. Усиление личного состава московской полицейской стражи и ассигнование экстраординарного кредита на дополнительное содержание чинов полицейской стражи в Москве и Санкт-Петербурге//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 38. № 39896.

164. Устав полицейский. По законопроекту о реформе полиции. СПб. : Типография МВД, 1913. 65 с.

165. Установление нового порядка комплектования полицейских команд ввиду предстоящего введения всеобщей повинности//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 47. № 52438.

166. Устройство Санкт-Петербургской речной полиции//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 42. № 44774.

167. Учреждение в некоторых городах новых полицейских должностей на собственные средства и порядок разрешения впредь подобных ходатайств обществ//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 49. №55323.

168. Учреждение в ставке внутренней Киргизской орды особой полиции// ПСЗ. Собр.3-е. Т. 47. №50856.

169. Учреждение полиции в России. Проект. Приложение №1 к закону «О преобразовании полиции в Российской империи». СПб., 1913.

170. Учреждение при московской полиции Особого суда на правах полкового//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 47. № 51096.

171. Штат полицейских управлений в Сибири//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 42. № 44772.

172. Штат Санкт-Петербургского городского полицейского управления//ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 42, № 44772.

Периодические издания

173. Вестник полиции. 1907. № 1; 1909. № 34; 1911. №26; 1913. № 14; 1916. № 41-42.

174. Вестник Европы. 1910. № 2; 1913. № 1.

175. Нижегородские губернские ведомости. 1861. 4 марта; 1877. 2 марта; 1882. 5 мая; 1888. 27 апреля; 1896. 30 июля; 1913. 27 апреля.

176. Нижегородская земская газета. 1910. 8 августа. 31 мая; 1908. 3, 4, 6 мая.

177. Отечественные записки. 1863. № 12.

178. Русский архив. 1881. № 1.

179. Русский вестник. 1858. Т. IX; XV; XVII. 1883. N5.

180. Северная почта (периодическое издание МВД России). 1863. 17-18 ноября.

181. Юридический вестник. 1884. № 1, 2, 3; 1885. № 1, 2, 3.

Прочие опубликованные источники

182. *Валуев П. А.* Дневник министра внутренних дел (1861-1868 гг.): в 2 т. М., 1961.

183. Всеподданнейший отчет генерал-адъютанта Трепова по управлению Санкт-Петербургским градоначальством и полицией. СПб., 1876. 20с.

184. Всеподданнейший отчет о деятельности Санкт-Петербургской городской полицией в 1867 г. СПб., 1867.

185. Материалы, собранные для высочайше учрежденной Комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. Отдел административный и полицейский. СПб., 1870-1876.

186. Протокол Нижегородской городской думы за 1898. Н. Новгород, 1899.

187. Протокол Нижегородской городской думы от 15 марта 1874 г. №5. Ст. 5. Н. Новгород, 1874.

188. Протокол Нижегородской городской думы от 26 марта 1874 г. №7 Приложение. Н. Новгород, 1874.

189. Протокол Нижегородской городской думы от 26 марта 1876. №160. Н. Новгород, 1876.

190. Протокол Нижегородской городской думы от 6 мая 1878 г. Н. Новгород, 1878.

191. Протокол Нижегородской городской думы от 11 октября 1877 г. Н. Новгород, 1877.

192. Протоколы Нижегородской городской думы за 23 марта 1876 г. Н. Новгород, 1876.

193. Протоколы Нижегородской городской думы от 9 ноября 1874 г. №25. Н. Новгород, 1874.

194. Протоколы Нижегородской думы за 1902. Н. Новгород, 1903.

195. Сведения о личном составе полиции Нижегородской губернии по состоянию на 1 января 1913 года. Нижний Новгород, 1913.

196. Совет Министров Российской империи 1905 1906 года. Документы и материалы. Л., 1990. 534 с.

197. Юбилейный сборник ЦСУ МВД: 1863-1913 гг. СПб., 1913.

Монографии, брошюры, статьи

198. *Андреев А.О.* Деятельность уездного полицейского управления Кубанской области в 1870-1888 гг. На примере Темрюкского уездного полицейского управления / Научное творческое наследие Ф.А. Шергина. Краснодар, 2010. 231 с.

199. *Андреевский И. Е.* Полицейское право. СПб., 1874. 420 с.

200. *Андреевский И. Е.* Реформа исполнительной полиции в России // Сборник государственных знаний. СПб., 1878. Т. 5.

201. *Андреанов С. А.* Министерство Внутренних Дел: ист. очерк. 1802-1902 гг. СПб., 1902. 225 с.

202. *Анучин Е.* Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России, с учреждения о губерниях 1775 года до последнего времени. СПб.: Тип. МВД. 872 с.

203. *Арефа Н. И.* Руководство для чинов уездно-полицейской и конно-полицейской стражи. Одесса, 1904. 250 с.

204. *Ахмедов Ч. Н.* Полицейский урядник: особенности становления института в Российской империи //История государства и права. 2006. №11. С. 45-48.

205. *Батрова Т.А., Стругова Е.В., Тимохов В.П., Некрасов М.А.* История полиции России в 18-19 веке. Рязань, 2016. 156 с.

206. *Беда А. М., Борисов А. В.* Полиция и милиция России: страницы истории. М., 1995. 54 с.

207. *Белецкий С. П., Руткевич С.* Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России. СПб., 1913.

208. *Беляков А.В., Галай Ю.Г., Лушин А.Н.* Нижегородская полиция в период Российской империи: монография. Н.Новгород: НА МВД России, 2017. 510 с.

209. *Бикташева А.Н., Гребенкин М.Ю., Миронов С.Н.* Страницы истории казанской полиции: исторический очерк: учебное пособие. Казань, 2017.

210. *Богородицкая Н. А., Черкасов П. А.* Организация речной полиции и ее деятельность в 1873-1918 гг. //Записки краеведов. Н. Новгород, 2010. С. 104-115.

211. *Бойко Н. С.* Особенности реорганизации и деятельность провинциальной полиции в Средневолжских губерниях при проведении полицейской реформы 1866-1867 годов // Власть. 2013. №3.

212. *Борисов А. В.* История полиции России (1718-1917). Вып. 1. / А. В. Борисов, М. И. Сизиков, А. Е. Скрипелев. М., 1992. 67 с.

213. *Борисов А. В.* История полиции России (1718-1917). Вып. 2. / А. В.

Борисов, М. И. Сизиков, А. Е. Скрипелев. М., 1992. 56 с.

214. *Борисов А. В.* Министерство внутренних дел России, 1802-1917. М., 1995. 179 с.

215. *Борисов А. В.* Полиция в истории Российской Империи // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ, 2011. № 16 (428) // <http://www.budgetrf.ru>. 12.

216. *Борисов А. В.* Полиция и милиция России: страницы истории / А. В. Борисов, А. Н. Дугин, А. Я. Малыгин. М., 1995.

217. *Борисов А. В.* Уроки реформ полиции России // Актуальные проблемы управления и правового режима регулирования деятельности ОВД. М.: Академия МВД России, 1994. С. 113-122.

218. *Варадинов Н. В.* История Министерства внутренних дел. Ч. 1-3 / Н. В. Варадинов. СПб., 1858-1862.

219. *Власов В. И., Гончаров Н. Ф.* Организация розыска преступников в России в IX–XX вв. (историко-правовое исследование). Ч. 1-2. Домодедово, 1997.

220. *Войнова Л. Е.* Анализ бюджетного обеспечения МВД Российской империи в XIX начале XX в. // История государства и права. 2011. №11. С.41-47.

221. *Волков Н. Т.* Законы о полиции. М., 1910. 265 с.

222. *Волков Н. Т.* Полицейский стражник. СПб., 1912.

223. *Волосатых Е. А., Илюхина В. А.* Институт мирового судьи в Российской империи и Российской Федерации (хронодискретное исследование). М.: Русайнс, 2024. 212 с.

224. *Воробейкова Т. У.* Преобразование административно-полицейского аппарата, суда и тюремной системы России во второй половине XIX века / Т. У. Воробейкова, А. Б. Дубровина. Киев: Киев. ВШ МВД, 1973. 67 с.

225. Высшие и центральные государственные учреждения России, 1801-1917 гг. В 4 т. Т. 2: Центральные государственные учреждения / сост. Д. И. Раскин. СПб.: Наука. С.-Петербург. изд. фирма, 2001. 259 с.

226. *Галай Ю. Г.* Нижегородская полиция в XVIII-начале XX века /Ю. Г.

Галай, А. В. Беляков. Н. Новгород, 2012. 246 с.

227. *Галай Ю. Г.* Преобразование исполнительной полиции в России второй половины XIX века // Административная реформа в России. Н. Новгород, 2010.

228. *Галай Ю. Г.* Преобразование исполнительной полиции в России второй половины XIX века // Политико-правовое значение великих реформ в 60-70-х годах XIX века в России. Н. Новгород, 2011.

229. *Галай Ю. Г.* Суд и административно-полицейские органы в пореформенной России (1864-1879). Н. Новгород: Нижегород. юрид. ин-т МВД РФ, 1999. 152 с.

230. *Гессен В. М.* Полицейская реформа в трудах Комиссии статс-секретаря Коханова // Известия Санкт-Петербургского политехнического института. СПб., 1905. Т. III. Вып. 1-2. С. 37-72.

231. *Говоров И.В.* Всякие протестанты против мздоимства увольняются беспощадно: Доклад министру внутренних дел П.А. Столыпину о коррупции в санкт-петербургской полиции Н.Н. Жеденева // Исторический архив. 2010. № 4. С. 155-172.

232. *Горобцов В. И., Гонюхов С. О.* Российская полиция в мундире. учебное пособие. М., 2000.

233. *Горожанин А. В.* Государство и полиция : монография / под ред В.П. Сальникова; МВД РФ. СПб.: Фонд «Ун-т»: С. -Петербург. ун-т, 2001. 303 с.

234. *Горожанин А. В.* Российская полиция на страже имперской государственности : монография. Самара: Самар. юрид. ин-т Минюста России, 2004. 259 с.

235. *Градовский А. Д.* История местного управления в России. СПб., 1899. 480 с.

236. *Градовский А. Д.* Начала русского государственного права. СПб., 1883.

237. *Градовский А. Д.* Начала русского государственного права. Ч. III: Органы местного управления / А. Д. Градовский. СПб., 1904.

238. *Громеко С.* Пределы полицейской власти // *Русский вестник.* 1858. Т. 15. С. 17-23.
239. *Демичев А.А.* Мировой суд в Российской империи по Судебным уставам 1864 г. // *История государства и права.* 2012. № 4. С. 36-39.
240. *Демичев А.А.* Судебная реформа 1864 г. в российской ментальности пореформенного периода (по материалам исторических анекдотов) // *История государства и права.* 2010. № 17. С. 21-24.
241. *Демичев А.А., Большакова В.М., Илюхина В.А.* Периодизация истории судебных преобразований в России во второй половине XIX – XXI в. // *История государства и права.* 2021. № 5. С. 34–45.
242. *Дерюжинский В. Ф.* Полицейское право / В. Ф. Дерюжинский. СПб., 1911. 296 с.
243. *Джунковский В. Ф.* Воспоминания. Т. 1. М., 1997.
244. *Добкевич Л.* Руководство для полицейских чинов. СПб, 1915.
245. *Дунаева А.Ю.* Реформа полиции России начала XX века и Владимир Федорович Джунковский: монография /А.Ю. Дунаева. М.: Объед. Ред. МВД России, 2012. 320 с.
246. *Евсеев А. В.* Становление сыска в дореволюционной России / А. В. Евсеев, О. А. Лядов // *История государства и права.* 2002. №1.
247. *Егорышев С.В., Егорышева И.В.* Из истории взаимодействия правоохранительных органов и институтов гражданского общества и населением Российской Федерации // *Российский следователь.* 2010. №4. С.38-40.
248. *Епифанов А. Е.* История отечественных органов внутренних дел / А. Е. Епифанов, Р. С. Мулукаев, О. И. Чабан. Волгоград, 1997. 138 с.
249. *Ермолович Г. П.* Некоторые вопросы истории российской полиции / Г.П. Ермолович, В.В. Лысенко // *Актуальные проблемы правоохранительной деятельности ОВД.* СПб., 1993. Вып. 1. С. 263-267.
250. *Желудкова Т. И.* История органов внутренних дел / Т.И. Желудкова, Р.С. Мулукаев, В. Г. Смольяков. М., 1989. 247 с.

251. *Желудкова Т. И.* Основные направления деятельности полиции дореволюционной России по охране феодального и буржуазного порядка. М.: Академия МВД СССР, 1977. 39 с.

252. *Зайнутдинов Д. Р.* Владимир Матвеевич Гессен и его взгляды на административную юстицию // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2021. №4. С. 135-148.

253. *Зайнутдинов Д. Р.* Формирование имперской теории административной юстиции (конец XIX – начало XX века) // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2022. № 1. С. 72-80.

254. *Зайончковский П. А.* Кризис самодержавия на рубеже 70–80 годов. М., 1964.

255. *Зайончковский П. А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке / П. А. Зайончковский. М., 1978. 288 с.

256. *Зайончковский П. А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. М., 1978.

257. *Зайончковский П. А.* Российское самодержавие в конце XIX столетия: Политическая реакция 80-х начала 90-х годов / П. А. Зайончковский. М.: Мысль, 1970. 444 с.

258. *Зайончковский П. А.* Российское самодержавие в конце XIX столетия. М., 1970.

259. *Илюхина В. А.* «Основные положения преобразования судебной части в России» 1862 г. об институте мировых судей // Вестник Владимирского юридического института. 2009. № 4 (13). С. 181-184.

260. *Илюхина В. А.* Роль юридической общественности в создании института мировых судей в Российской империи (к вопросу об обсуждении «Основных положений преобразования судебной части в России» от 29 сентября 1862 г.) // Мировой судья. 2016. № 2. С. 3-8.

261. История полиции в России : крат. ист. очерк и основные документы : учеб. пособие / под ред. В. М. Курицына. М.: Щит-М, 1998. 200 с.

262. История полиции дореволюционной России: сб. документов и материалов по истории государства и права : учеб. пособие / сост. В. М. Курицын; Моск. высш. шк. милиции. М., 1981. 94 с.

263. *Кайнова Е. В.* Нижегородская губернская администрация в 1860-начале XX в.: должностные лица, учреждения, направления деятельности: учебное пособие. Н. Новгород, 2008. 104 с.

264. *Касперский Н. В.* Заметки из практики полицейского чиновника, с приложением форм полицейского производства. Одесса, 1877. 114 с.

265. *Катков М. Н.* Преобразование полиции. Исторический обзор работ правительства об этом // Московские ведомости. 1873. 18 марта. №63.

266. *Клейгельс Н. В.* Основы полицейской службы. СПб., 1901.

267. *Ковалевский М.Е.* Записки члена Государственного Совета Ковалевского, касающиеся положения и деятельности полицейских учреждений и относящиеся к ревизии в Казанской и Уфимской губерниях. СПб., Б. г.

268. *Коновалов И. А.* Полицейская реформа в Сибири во второй половине XIX века //История государства и права. 2014. №9. С. 25-28.

269. *Краевский К. Ф.* Справочная книжка для полицейского урядника. Его права, обязанности и ответственность. М, 1912.

270. *Кручинин В. Н.* Правовое обеспечение реформирование полиции России во второй половине XIX века //Научно-исследовательские публикации. 2014. №6(10).

271. *Кручинин В. Н.* Правовое реформирование полиции России во второй половине XIX века //Вестник Воронежского государственного университета. Научные исследования. Вып. 6 (20). Воронеж. 2014. С. 17-25.

272. *Кручинин В. Н.* Проекты законодательного закрепления реформирования России в начале XX века // Вестник Воронежской высшей школы МВД России. 1998. № 1.

273. *Кручинин В. Н.* Становление и развитие законодательной базы организации и деятельности полиции России. Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2002. 204 с.

274. *Крыжановский С.Е.* О характере государственного строя в России (Из записок С.Е. Крыжановского, 1926 г.) // Вопросы истории. 2008. №6. С. 3-35.

275. *Кузнецов В. Н.* Конно-полицейская стража в симбирской деревне (1905-1907) // Постигая прошлое и настоящее. Саратов, 1993. С. 53-56.

276. *Кулишер Е.* Городская и земская полиции в некоторых западно-европейских городах // Журнал Министерства юстиции. 1909. №3. с. 194-216; №4. С. 179-209.

277. *Курицын В. М.* История полиции России: краткий исторический очерк и основные документы. М., 1998. 178 с.

278. *Лабина Т. Н.* Полиция в системе уездного реформирования в XIX – начале XX века // Закон и право. 2011. №3. С. 18-21.

279. *Лобанов А.В., Кузнецов О.В.* История полиции Саратовской губернии: монография. Саратов: Саратовский юридический ин-т., 2010. 235 с.

280. *Лопухин А. А.* Настоящее и будущее Русской полиции: (Из итогов служебного опыта). М., 1907. 111 с.

281. *Лысенко В. В.* Нравственно-правовые проблемы деятельности полиции дореволюционной России. /В. В. Лысенко, В. П. Сальников, М. И. Сизиков, С. В. Филиппова. СПб., 1996. 135 с.

282. *Лысенко, В.В.* Правонарушения в сфере общественной нравственности и полиция России (история и современность). СПб., 1997. 312 с.

283. *Масалимов А.С.* Реформы полиции Российской империи в XIX-начале XX веков: достижения, просчеты, влияние на развитие государственного аппарата: монография. Уфа: УЮИ МВД России, 2011. 152 с.

284. МВД России 200 лет. Материалы межд. научно-практической конференции 28-29 мая 1998 г. СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1998. В 4-х тт.

285. Министерство внутренних дел России: энциклопедия / отв. ред. В.Ф. Некрасов. М.: Объед. Ред. МВД России, Олма-Пресс, 2002. 620 с.
286. Министерство внутренних дел. Исторический очерк. в 3-х т., СПб., 1901.
287. *Миронов Б. Н.* Социально-политическая история России: В 2-х тт. СПб., 2003.
288. *Миронов, Б Н* Преступность в России в XIX – начале XX века // Отечественная история. 1998. № 1. С. 24-41.
289. *Моллериус И.* Руководство для полицейских чинов. В 2-х частях. СПб, 1911.
290. *Морозов В. М.* Российские и зарубежные полицейские и милицейские системы: происхождение и развитие. Владимир, 1991.
291. *Мулукаев Р. С.* Общеуголовная полиция дореволюционной России. Ее классовый характер: лекция. М, 1979. 27 с.
292. *Мулукаев Р. С.* Полиция в России (IX начало XX века). Н. Новгород, 1993. 64 с.
293. *Мулукаев Р. С.* Полиция и тюремные учреждения дореволюционной России. М., 1964. 96 с.
294. *Мулукаев Р. С.* Система органов внутренних дел дореволюционной России. М., 1979. 182 с.
295. *Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Борисов А.В., Стёпкин Е.Ю.* Политико-правовые проблемы реформирования полиции в Российской империи: монография. М.: Академия управления МВД России, 2017. 168 с.
296. *Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Етифанов А. Е.* История отечественных органов внутренних дел; учебник для вузов. М., 2005.
297. *Мушкет И. И.* Полицейское право России: проблемы теории / И. И. Мушкет, Е. Б. Хохлов. СПб., 1998.
298. *Нарбутов Р. В.* Программа преобразования полиции Российской империи // Органы внутренних дел на пути к правовому государству: Сборник

трудов адъюнктов и соискателей. СПб., 1993. Вып. 1. С. 111 -115.

299. *Нарбутов Р. В.* Проекты развития полицейских органов России 1907 г. // Советское государство и право. 1990, № 11. С. 125- 133.

300. Органы и войска МВД России: крат. ист. очерк / сост. В. Ф. Некрасов, А. Б. Борисов, М. Г. Детков М., 1996. 463 с.

301. Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. М., 1996.

302. *Очкур Р.* Градоначальник Ф. Ф. Трепов //Городское управление. 2008. №9. С. 13-21.

303. *Очкур Р.В.* Таких градоначальников долго будет дожидаться Петербург. Реформы полиции генерала Трепова //Военно-исторический журнал. 2010. №9. С.65-69.

304. *Перегудов А.В.* Сыскная полиция города Воронежа. Страницы истории. Воронеж, 2016.

305. *Перегудова З. И.* Несостоявшаяся реформа полиции (по материалам Комиссии сенатора *А. А. Макарова*). / Из опыта работы русской полиции (1882-1916 гг.) По материалам ГА РФ. Выпуск № 14. М.: ГИЦ МВД России, 1992. 24 с.

306. *Петров А. В.* Место полиции Урала и Сибири в системе полицейских учреждений в России // Вестник Оренбургского университета. 2005. № 3. С. 185–192.

307. *Петров А. В.* Проблемы организации общей полиции в России в начале XX века //Вестник Омского Государственного университета. 2004. №3. С. 134-137.

308. *Пиотровский В., Кудрявцев Д., Очкур Р.* Полиция в России. Известные факты. Свидетельства. СПб., 2005.

309. Полиция и милиция России: очерки истории. М., 1999. 317 с.

310. *Сизиков М.И.* Полиция Российской империи XIX-XX вв. М.: АПО, 1992. 55 с.

311. *Помигалов А. А.* Реформа исполнительной полиции в 1858-1862 гг. // Клио. 2000. №5 (12). С. 69-73.

312. *Помигалов А. А.* Реформа исполнительной полиции России в 1858-1862 гг. // Аничковский вестник: литература, история, экономика, право №1. 2001. С. 80-87.

313. *Путятин В. Д., Кузнецова Т. А.* Из исторического опыта реформирования полиции Российской империи (по материалам Особой междуведомственной комиссии по преобразованию полиции в империи сенатора А. А. Макарова, 1906-1912) // История государства и права №6. 2009. С.26-29.

314. *Раппопорт С.И.* Письма из Англии. Религия и социализм //Русская мысль. 1909. Кн. VII. С. 62-87.

315. *Реент Ю. А.* Общая и политическая полиция России (1900-1917 гг.). Рязань, 2001. 284 с.

316. *Реент Ю. А.* Основные направления реформ Российской полиции на рубеже XIX-XX вв. // История органов внутренних дел России. Вып.3: Сборник научных трудов. М.: ВНИИ МВД России, 2000. С. 17-25.

317. *Реент Ю. А.* Особенности формирования штатов Российской городской полиции в начале XX в. // История государства и права №3. 2001. с.24-33.

318. *Реент Ю. А.* Сельские охранно-полицейские структуры самодержавной России. Рязань: Ряз.ин-т права и экономики РФ, 2000. 78 с.

319. *Рубакин Н. А.* Много ли чиновников в России? (из «Этюд о чистой публике») // Вестник Европы. 1910. Кн. 1. С.111-134.

320. *Рубакин Н. А.* Россия в цифрах. Страна. Народ. Сословия. Классы. / Н. А Рубакин. СПб.: Изд.Вестник знаний, 1912. 217 с.

321. *Рыбников В. В., Алексушин Г. В.* История правоохранительных органов Отечества: учебное пособие. М.: Щит, 2007. 294 с.

322. *Рязанов С. М.* Урядники Пермского края в 1878-1917 гг.: институциональный, социальный и личностный аспект //Вестник Пермского университета № 3(20). 2012. Пермь: Изд. ПГУ, 2012. С. 68-77.

323. *Савельев А.А.* Земство и власть. Сборник статей. Арзамас, 1998

324. *Сагеев М. И.* Возникновение речной полиции на водах Санкт-Петербургского и Волго-Камского бассейна во второй половине XIX века // Молодой ученый №4. Т. 2 . 2011.

325. *Салтык Г. А.* Из истории провинциальной полиции начала XX в. : неизвестные страницы // Российская история XX в. : проблемы науки и образования материалы конференции. М. 2007. С. 244-249.

326. *Салтык Г.А., Горлова Н.И., Токарева С.Н., Строева А.А.* Полиция Курской губернии: история становления и деятельности (1864–1917). Курск: изд. КГУ, 2007. 319 с.

327. Санкт-Петербургская столичная полиция и градоначальство. Краткий исторический очерк. СПб.: товарищество Р.Голике и А.Вильборг, 1903. 590 с.

328. *Седунов А. В.* Губернский городской. История псковской городской полиции XVIII-начала XX века. Псков: Псковская областная тип., 2004. 232 с.

329. *Ситников К.А.* Уездная полицейская стража Российской империи в 1903–1917 гг. (на примере Воронежской губернии): монография. М.: Проспект, 2024. 288 с.

330. *Сичинский Е. П.* Провинциальная полиция на рубеже веков //МВД России 200 лет. Материалы международной научно-практической конференции 28-29 мая 1998 г. СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1998. С. 125-131.

331. *Скрипелев А. Е.* Реорганизация управления полицией в России в начале 80-х годов XIX столетия // Государственный строй и политико-правовые идеи России во второй половине XIX столетия. Воронеж. 1987. С. 106-114.

332. *Сысуев Ю.Б.* История формирования полиции Симбирской губернии во второй половине XIX века: монография. Пермь: Книжный формат, 2010. 259 с.

333. *Тарасов И. Т.* История русской полиции и отношение ее к юстиции // Юридический вестник № 2. М.: тип.А.И. Мамонтова и Ко, 1884. С. 178-200.

334. *Тарасов И. Т.* Полиция в эпоху реформ. М.: ред. Юридический вестник, 1885. 160 с.

335. *Тарасов И. Т.* Реформа русской полиции // Юридический вестник: июнь-июль № 6-7. М.: тип. А.И. Мамонтова и Ко, 1885. С. 222-240.

336. *Тарасов И.Т., Чижевский В.С.* Полиция России. история, законы, реформы, перспективы. М.: Книжный мир, 2011. 255 с.

337. *Тимошевская А. Д.* Государственно-правовое строительство в национальных регионах Российской империи в XIX – начале XX века //История государства и права № 21. 2010. С. 45-48.

338. *Токарева С. Н.* Административно-исполнительные обязанности полицейских управлений Российской империи начала XX столетия //Власть 2013. №1.Т.21. С. 141-145.

339. *Трайнин А. Н.* Преступность города и деревни в России //Русская мысль. 1909. № 7. С. 1-27.

340. *Трифонов А.А.* О мерах полицейского принуждения по прусскому и нашему законодательству // Журнал Министерства юстиции. 1899. №3.

341. *Трушков С. А.* Материальное положение вятской полиции во второй половине XIX-начале XX в. //Из истории российских спецслужб (По материалам Вятского края). Киров-Вятка, 2002. С.10-17.

342. *Трушков С. А.* Реформирование правоохранительных органов в российской провинции второй половины XIX-начала XX в. (по материалам Вятской губернии). Киров: ВСЭИ, 2006. 146с.

343. *Тушеллистов М. В.* Становление полицейской системы в Сибири в XIX-начале XX в. // Сибирская ссылка. Сборник стат. Иркутск, 2003. с. 123-135.

344. *Тюрин В. А.* Должность полицейского урядника в России конца XIX-начала XX в. (на материалах Среднего Поволжья) //Вестник Самарского ГУ № 1 (82). 2011. Самара: Самарский университет, 2011. С.211-215.

345. *Феоктистов С. Ф.* Реформа органов полиции в Сибири во второй половине XIX в. // Известия Иркутской Государственной экономической академии 2013. № 4. С. 1-7.

346. *Федоров К.Г., Ярмыш А. Н.* История полиции дореволюционной

России: учебное пособие / под.ред. Р.С. Мулукаева. Ростов н/Д.: РГУ, 1976. 94 с.

347. *Фукс В.* Суд и полиция. М, 1889. 196 с.

348. *Фукс В.Я.* Полиция и суд // Русский вестник. 1886. №5.

349. *Храмцов А. Б.* Гуманитарные науки в Сибири: Реформы полицейского управления Западной Сибири в последней трети XIX века // Гуманитарные науки в Сибири №4. 2011. Новосибирск: Изд. Сибирского отделения РАН (СО РАН), 2011. С. 28–33.

350. *Храмцов А. Б.* Тюменская уездная полиция: организация, финансирование, деятельность (1867–1917 гг.) // Городское управление 2008. № 9. С. 13–24.

351. *Черкасов П. П.* Становой пристав: Индивидуальные штрихи к обобщенному портрету полицейского дореволюционной России // Родина. 2011. № 5. С. 101-105.

352. *Чернова И. В.* Изменение функций городской полиции в XX в. На примере полиции города Томска // Историческая наука на рубеже веков. Материалы всероссийской конференции. Т. 2. Томск, 1999. С. 55-62.

353. *Шатковская Т. В.* Самосуд как проявление российского правового менталитета // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 6. С. 35-39.

354. *Шатковская Т. В.* Феномен традиционного правосудия в России: опыт эмпирического исследования // Северо-Кавказский юридический вестник. 2012. № 3. С. 13-19.

355. *Шелкопляс В. А.* Полицейская реформа в России в 60-х годах XIX века. Минск: Минская ВШ МВД СССР, 1981. 49 с.

356. *Шинджеликашвили Д. И.* Сыскная полиция царской России в период империализма. Омск: б.и., 1973. 67 с.

357. *Шитова Т.В.* Полиция в административной правоохранительной системе Сибири в XIX - начале XX вв.: монография. Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2006. 149 с.

358. *Штилевский М.* Полицейское право как самостоятельная отрасль

правоведения. Одесса, 1875. 358 с.

359. *Юхневич К.* Учебные заведения царской полиции // Вестник Санкт-Петербургской высшей школы МВД РФ. 1996. №5-6.

360. *Якушев В. А.* Наградное право сотрудников полиции Российской империи // История государства и права 2010. № 24. С. 5-9.

361. *Якушев В.А.* Правовые основы материально-технического обеспечения и социальной защиты сотрудников полиции и милиции в Российском государстве (1718-2009 гг.): монография. М.: Спутник+, 2010. 226 с.

Диссертации и авторефераты диссертаций

362. *Альмухаметова М. Ш.* Правоохранительная система в Западной Сибири и местное общество: опыт взаимодействия и взаимовлияния (1864–1917 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Тюмень, 2011. 26 с.

363. *Байкеева С. Е.* Кадровое обеспечение полицейских органов в Российской империи (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2001. 202 с.

364. *Байкова Н. Ф.* Формирование и развитие полицейской функции в России в IX –нач. XX вв. (историко-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 2009. 22 с.

365. *Большов В. В.* Кохановская Комиссия 1881-1885 гг. (К вопросу о внутренней политике самодержавия первой половины 80-х гг. XIX в.): автореф. дис. канд. ист. наук. М., 1978. 19 с.

366. *Васильев А. В.* Организационно-правовые основы деятельности полиции в борьбе с преступностью в Казанской губернии: 1862–1917 гг.: автореф. дисс...канд. юр. наук. М., 2008. 24 с.

367. *Главинская С. Н.* Организация и деятельность полиции Черноземного центра России в 1901-1917 гг.: автореф дис. ... канд. ист. наук. Курск, 2006. 26 с.

368. *Глебов С. С.* Организационно-правовые основы взаимодействия полиции Российской Империи с другими государственными органами: XIX –

начало XX вв.: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2007. 23 с.

369. *Гомонова С. А.* Полицейские учреждения Самарской губернии в 1851–1917 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Ижевск, 2012. 23 с.

370. *Горлова Н. И.* Полиция российской провинции в XIX веке: на примере Курской губернии: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Курск, 2005. 26 с.

371. *Гурьев В. И.* Московская полиция в конце XIX - начале XX вв.: организация, структура, состав: автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2012. 24 с.

372. *Гусенков А. С.* Полиция Новгородской губернии и борьба с преступностью во второй половине XIX – начале XX века: историко-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2009. 23 с.

373. *Ерин Д. А.* Организационные и кадровые реформы российской полиции во второй половине XIX - начале XX веков: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 26 с.

374. *Ершов Ю. А.* Полиция России в пореформенный период: комплектование, профессиональная подготовка и социальная защищенность: историко-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1998. 238 с.

375. *Иваневский В. Е.* МВД России. 1880–март 1917 гг.: Структура, функции, место в государственном механизме: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2001. 27 с.

376. *Иванов А. В.* Департамент полиции Министерства внутренних дел Российской Империи, 1880–1917 гг.: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2001. 26 с.

377. *Иванова А. Е.* Правовые основы организации и деятельности общей полиции России: XVIII-начало XX вв.: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Краснодар, 2003. 24 с.

378. *Кишкова Л. К.* Нравственно-правовые основы деятельности полиции Российской империи во второй половине XIX - начале XX века: историко-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. 21 с.

379. *Кладов В. Ю.* Полиция Пензенской губернии в 1903-1917 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Пенза, 2007. 21 с.

380. *Кокшаров А. В.* Полицейские органы Владимирской губернии во второй половине XIX – начале XX вв.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Иваново, 1999. 28 с.

381. *Колодеев Е. П.* Надзорно-инспекторская деятельность полиции (милиции) России в XVIII – XX вв.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008. 28 с.

382. *Кольцова М. В.* Профессиональная подготовка полицейских кадров Российской империи в период с 1907 г. до февраля 1917 г.: Историко-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 23 с.

383. *Кручинин В. Н.* Становление и развитие законодательства о полиции в России в XVIII – начале XX века: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. 199 с.

384. *Лазарева О. В.* Провинциальная полиция в конце XVIII – начале XX веков (по материалам Пензенской губернии): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Саранск, 2000. 20 с.

385. *Москвитин Ю. Н.* Полиция Томской губернии в 1867–1917 гг.: устройство, численность и материальное обеспечение служащих: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Барнаул, 2004. 25 с.

386. *Мушкет И. И.* Полиция в механизме Российского государства. Историко-теоретическое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. 180 с.

387. *Назаренко А. М.* Санкт-Петербургская столичная полиция: 1906–1913 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Спб., 2000. 24 с.

388. *Нарбутов Р. В.* Полиция Российской империи (1862–1917 гг.) Историко-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. 24 с.

389. *Небрятенко Г. Г.* Организационно-правовое становление и развитие общей полиции на территории Донского казачьего войска (середина XVIII – начало XX вв.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2001. 27 с.

390. *Пащенко А. П.* Организационно-правовые основы деятельности полицейских органов, действовавших на территории Самарской губернии в 1865–1905 гг.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012. 26 с.

391. *Петров А. В.* Полиция и милиция Урала и Западной Сибири в начале XX в.: историко-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. 57 с.

392. *Помигалов А. А.* Санкт-Петербургская полиция в XIX веке: структура, организация, деятельность: автореф. дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2009. 23 с.

393. *Реент Ю. А.* Полицейская система Российской империи начала XX века: дис. ... докт. ист. наук. М., 2002. 521 с.

394. *Романов К. С.* Департамент полиции МВД России накануне и в годы первой мировой войны (1913 – 1917 гг.): дис. ... канд. ист. наук. СПб, 2002. 274 с.

395. *Рыжов Д. С.* Борьба полиции России с профессиональной преступностью: 1866 – 1917 гг.: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2000. 23 с.

396. *Рытченко А. В.* Механизм правового регулирования правоохранительной деятельности МВД России в конце XIX-начале XX века: историко-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. 19 с.

397. *Сальников А. А.* Правовой статус сотрудника полиции во второй половине XIX – начале XX века: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2010. 24 с.

398. *Седунов А. В.* Псковская городская полиция в XVIII – начале XX вв.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. 26 с.

399. *Седунов А.В.* Обеспечение общественной и государственной безопасности в XIX – первой половине XX века: на материалах Северо-Запада России: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. СПб., 2006. 40 с.

400. *Синельников И. Ю.* Учреждения и чиновники Министерства внутренних дел в российской провинции 1861–1917 гг.: на материалах Рязанской губернии: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Владимир, 2012. 22 с.

401. *Ситников К.А.* Институт уездной полицейской стражи Российской империи в 1903–1917 гг.: на примере Воронежской губернии: историко-правовое исследование: в 2-х т.: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2023. 296 с.: т. 1 (198 с.): ил. + Прил.: т. 2 (98 с.: ил.).

402. *Степанова Е. И.* Эволюция деятельности уездной полиции Курской губернии во второй половине XIX - начале XX вв.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Курск, 2012. 25 с.

403. *Сунгуров П. А.* Полиция Тобольской губернии в 1867–1917 годах: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Тюмень, 2014. 30 с.

404. *Сысуев Ю. Б.* Полиция Симбирской губернии во второй половине XIX века: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Саранск, 2002. 18 с.

405. *Тимошевская А. Д.* Особенности организации полиции в национальных регионах Российского государства: XIX в.–начало XX в.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. 20 с.

406. *Том Ю. В.* Реформа уездной полиции в правительственной политике России в XIX веке: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. СПб., 2003. 38 с.

407. *Федоров В. В.* Организационно-правовые основы охраны общественного порядка в дореволюционной России в период проведения важнейших общегосударственных мероприятий, национальных и религиозных праздников и гуляний: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. 159 с.

408. *Фомичев А. Ю.* Проекты реформы российской полиции в конце XIX – начале XX века: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 23 с.

409. *Хорошун К. Ю.* Судебные и правоохранительные органы Российской империи, 1881–1905 гг.: на материалах Тамбовской губернии: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Тамбов, 2008. 25 с.

410. *Чернова И. В.* Томская городская полиция в конце XVIII – начале XX вв.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Томск, 2005. 26 с.

411. *Шелудько В. О.* Организационно-правовые основы деятельности общей полиции Дальнего Востока России: Вторая половина XIX – начало XX вв.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 23 с.

412. *Шибяев В. В.* Уездная полиция Российского государства второй половины XIX – начала XX века (на территории Мордовии): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Саранск, 2007. 23 с.

413. *Шиловский Д. М.* Полиция Томской губернии в борьбе с преступностью в 1867–1917 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Новосибирск, 2002. 24 с.

414. *Шитова Т. В.* Полиция в административно-правоохранительной системе Сибири в XIX – начале XX вв.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 24 с.

415. *Юхневич К. П.* Исполнительная полиция России в период реформ XIX века: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. 18 с.

416. *Ялтаев Д. А.* Уездная полиция в Казанской губернии в 1862–1917 годах: по материалам чувашских уездов: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Чебоксары, 2004. 26 с.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Штат и денежное содержание чина полиции на основании указа от 25. 12. 1862 г.¹

№п/п	Должность	Численность	Оклад	Всего	Ранг
1. Штаты уездного полицейского управления					
	Исправник	1	1. 500	1. 500	УП
	Помощник	1	1. 200	1. 200	УШ
	Секретарь	1	400	400	Х
	Столоначальник	2	200	200	ХП
	Регистратор	1	200	200	ХП
	Канцелярские расходы			1. 200	-
	Штат	6	-	4. 700	-
	Итого: в 458 уездных управлениях 44 губерний			2. 152. 000	-
2. Штаты станового управления					
	Становой пристав	1	600	600	ІУ
	Канцелярские расходы			300	-
	Штат	1	-	-	-
	Итого:	-	-	900	
3. Штат уездной полиции в городах					

¹ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. 37. №39089. Отпуск сумм на содержание полиции и новых штатов Министерства внутренних дел.

	Полицейский пристав	1	600	600	IX
	Канцелярские расходы			200	-
	Помощник пристава	1	400	400	X
	Полицейский надзиратель раз.	1	400	400	X
	Канцелярские расходы			150	-
	Полицейский надзиратель раз.	1	400	400	X
	Канцелярские расходы			100	-
4. Штаты отдельных городских полиций					
Управление полиции 1 разряда					
	Полицмейстер	1	1500	1500	УП
	Пом. Полицмейстера	1	1000	1000	УШ
	Секретарь	1	600	600	X
	Пристав	1	600	600	IX
	Пом. пристава	1	400	400	X
Управление полиции 2 разряда					
	Полицмейстер	1	1200	1200	УП
	Секретарь	1	500	500	X
	Пристав	1	600	600	IX

	Пом. пристава	1	400	400	X
Управление полиции 3 разряда					
	Полицмейстер	1	1000	1000	УП
	Секретарь	1	400	400	X
	Пристав	1	600	600	IX
	Пом. пристава	1	400	400	X

Приложение 2

**Сведения о количестве принятых нормативных правовых актов,
регулирующих организацию и деятельность полиции в Российской империи¹**

Годы	Законы общего характера	СПб., Москва	Прибалтика, Закавказье, Ср. Азия	Европ. Часть России	Сибирь, Дальний Восток	Всего
1	2	3	4	5	6	7
1862	4	3	5	10	-	22
1863	5	4	4	5	1	19
1864	2	1	2	6	-	11
1865	4	3	2	10	-	19
1866	1	3	4	8	1	17
1867	2	3	2	8	-	16
1868	7	2	4	5	1	19
1869	-	4	1	3	-	8
1870	-	4	4	4	-	12
1871	4	5	3	7	-	19
1872	4	3	2	5	1	15
1873	3	1	2	8	-	14
1874	2	1	6	15	-	24
1875	2	2	1	9	2	18
1876	2	3	3	8	1	15
1877	3	-	11	6	-	10
1878	3	1	2	11	1	18
1879	1	3	4	21	2	31
1880	1	5	2	21	1	30

¹ Приложение составлено автором на основании ПСЗ. Собр. 2-е и 3-е (1862-1913 гг.)

1881	-	4	2	7	-	13
1882	1	4	4	6	1	16
1883	2	1	1	2	4	7
1884	1	1	3	5	1	12
1885	2	5	2	9	-	18
1886	2	2	4	8	2	18
1887	4	2	4	6	2	18
1888	2	1	7	3	1	14
1889	2	1	5	8	-	16
1890	-	2	2	3	1	8
1891	1	-	2	15	1	19
1892	2	-	6	8	-	17
1893	1	4	6	12	3	23
1894	3	1	4	19	2	29
1895	3	2	4	11	2	22
1896	3	2	3	21	6	31
1897	4	2	8	15	1	30
1898	2	2	7	14	-	25
1899	2	2	7	26	-	37
1900	7	1	11	27	8	54
1901	1	3	4	32	3	43
1902	3	8	16	39	4	70
1903	8	7	18	52	8	93
1904	5	5	13	26	6	55
1905	10	5	16	11	-	32
1906	1	4	11	11	1	28
1907	1	1	2	6	-	9
1908	1	-	4	14	2	21

1909	5	5	4	23	2	39
1910	2	1	3	5	-	11
1911	1	1	4	9	-	15
1912	1	1	4	10	3	19
1913	3	1	6	26	2	38
ИТОГО:	135	132	239	654	74	1236

Приложение 3

Квартирное довольствие чинов полиции по указу 1889 г.¹

Должность	1 разряд	2 разряд	3 разряд	4 разряд	5 разряд
Полицмейстер	700	600	500	400	300
Исправник	700	600	500	400	300
Пом. полицмейстера	500	400	350	300	250
Частный пристав	400	300	250	200	150
Становой пристав	400	300	250	200	150
Пом. част. пристава	250	200	150	120	100
Пом. стан. пристава	250	200	150	120	100
Надзиратель (в губернском центре, уезде)	250	200	150	120	100

¹ См.: ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 9. №5976.

Приложение 4

**Временный штат уездной полиции в Прибалтике
по состоянию на 1 июля 1888 г.¹**

Наименование	Руководство		Наружная служба				Канцелярия		
	Нач.	Пом.	Прист.	Пом.	Надз.	Город. /уряд	Секр.	Стол.	Рег.
Уездная полиция	21	38	21	-	6	194	21	42	21
Дерптское городское полиц. управление	1	-	2	3	4	28	1	1	-
Митавское город. полиц. управление	1	-	4	-	8	20	1	2	-
Рижское городское полиц. управление	1	1	8	11	48	282+18+4 2	2	6	3
Рижская сыскная полиция	-	-	1	-	8	3 смотрит. полиц. домов	-	-	-
Всего:	25	39	36	14	74	487	25	51	24

¹ См.: ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 8. №5308.