

Романова Анна Валерьевна**Romanova Anna Valeryevna**

аспирант кафедры истории
Ульяновского государственного педагогического
университета имени И.Н. Ульянова

PhD student,
History Department,
Ulyanovsk State Pedagogical University

**ОРГАНИЗАЦИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ПОЛИЦИИ В УЕЗДАХ РОССИЙСКОЙ
ИМПЕРИИ В 1862–1917 ГГ.****ORGANIZATION OF EXECUTIVE
POLICE IN THE COUNTIES OF
THE RUSSIAN EMPIRE IN 1862–1917****Аннотация:**

Статья посвящена проблеме организации исполнительной (общей) полиции в уездах европейской части Российской империи во второй половине XIX – начале XX в. Изучаются основные тенденции и причины изменений в структуре полиции. Анализируется нормативно-правовая база проблемы, рассмотрен процесс реализации ее положений, определены основные этапы и содержание производившихся реформ. Развивается идея о том, что эволюция организации общей полиции в уездах была направлена на создание системы подразделений и должностных лиц, соответствовавших требованиям времени. К 1917 г. организация исполнительной полиции в рамках уездов была централизованной и относительно разветвленной, однако крайне небольшие штаты ее подразделений в совокупности с децентрализацией ее на уровне губернии требовали дальнейших реформ.

Ключевые слова:

Российское государство, полиция, исполнительная (общая) полиция, уездное полицейское управление, уездный исправник, становой пристав, урядник, сотский, десятский, полицейская стража, Симбирская губерния.

Summary:

The article deals with the problem of executive (general) police's organization in counties of the European part of the Russian Empire in the second half of the 19th – early 20th centuries. Main trends in police structure changes and their reasons are studied. Laws and regulations of this issue and its implementation process are analyzed; the main stages and the content of the reforms are defined. The author develops the idea that the evolution of the executive police's organization in counties was to create the system of units and officials corresponding to the demands of the time. By 1917, the executive police's organization within the counties was centralized and relatively extensive. However, a small staff of its units in conjunction with decentralization at the province level required further reforms.

Keywords:

Russian state, police, executive (general) police, county police department, county police chief, district superintendent of police, sergeant, elected village headman, peasant headman, police guard, Simbirsk province.

Организация является важнейшей интегративной характеристикой любого государственного института. Степень ее соответствия требованиям времени оказывает прямое влияние на эффективность функционирования самого института. Исполнительная полиция играла важную роль в функционировании государства и в жизни российского общества в сельской местности во второй половине XIX – начале XX в. Подразделения и должностные лица общей полиции являлись базовым институтом административной власти и правоохранительной системы в уездах.

В настоящее время в Российской Федерации продолжается масштабная реформа правоохранительных органов, в частности полиции, в том числе в организационном аспекте. Использование исторического опыта в ходе разработки и реализации дальнейших преобразований в означенной сфере может позитивно отразиться на результатах этого процесса с точки зрения экономики как времени, так и бюджетных средств. Изучение организации исполнительной полиции в уездах позволит детализировать содержание понятий «полиция» и «государственный механизм» Российской империи, конкретизировать «полицейскую функцию» и «механизм функционирования» государства, объективно оценить потенциальные возможности анализируемого института и содействовать анализу эволюции социальной сущности российской монархии в 1862–1917 гг.

Реализация «Временных правил об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых» от 25 декабря 1862 г. привела в основном к образованию единого полицейского органа в уездах – уездного полицейского управления. Его деятельность распространялась на территорию всех населенных пунктов в уезде, в том числе уездного города. Однако в уездах, на территории которых находились крупные города, такого слияния не произошло. В район деятельности уездного полицейского управления они не входили, продолжая контролироваться самостоятельными городскими полицейскими управлениями. В частности, в городах Симбирске и Сызрани Симбирской губернии сохранялись самостоятельные полицейские управления.

Уездное полицейское управление состояло из общего присутствия и канцелярии. Общее присутствие функционировало под председательством исправника. Согласно «Временным пра-

вилам...», институт земских исправников был преобразован в институт уездных полицейских исправников. Если ранее руководителя уездной полиции избирало уездное дворянство, то с этого времени он стал назначаться губернатором, т. е. дворянство было лишено прежней привилегии. При проведении реформы губернатору была предоставлена возможность на свое усмотрение оставить выбранных ранее дворянским собранием исправников, а если они не отвечали требованиям к занимаемой должности, уволить и заменить их более подходящими лицами.

Общее присутствие включало также в свой состав помощника исправника – должность, появившуюся в ходе реформы. В обязанности помощника исправника входило исполнение возлагаемых на него исправником дел и поручений. Он курировал делопроизводство уездного полицейского управления, а также на правах городского пристава заведовал исполнительно-полицейскими обязанностями в тех уездных городах, где не было предусмотрено выделение особых полицейских приставов. Помощник полицмейстера заведовал делопроизводством в полиции и курировал финансовую часть полицейского управления.

В общее присутствие уездного полицейского управления входили заседатели от сословий. Дворянство представлял неперенный заседатель, сельских обывателей – сельский заседатель, а общество уездного города – городской заседатель. Во «Временных правилах...» содержалась норма, предписывавшая, что до окончательного преобразования полиции должность заседателя уездного полицейского управления должна исполняться заседателями земских судов. В тех уездах, где городская полиция объединялась с уездной, в качестве заседателя от города присутствовал представитель городского магистрата или ратуши.

В чрезвычайных ситуациях в составе уездного управления могли быть образованы временные отделения. В их состав входили уездный полицейский исправник, его помощник, становой пристав. Для содействия им могли привлекаться эксперты из состава медиков, ветеринаров и прочие специалисты. Временные уездные отделения полиции обладали правами общего присутствия. Они создавались по распоряжению уездного полицейского управления, губернатора в случае необходимости восстановления общественного порядка, проведения значительных по масштабам оперативно-следственных мероприятий либо реализации решения суда о разделе имущества, проведения крупных фискальных мероприятий [1]. Следовательно, временные отделения создавались для краткосрочного усиления полицейского присутствия в части территории уезда.

Территория уезда в административно-полицейском отношении делилась на станы, исполнительная полиция в которых была представлена становыми приставами. Эта должность была учреждена по реформе 1837 г.

Территории полицейских станов были большими, охватывали ряд волостей, а численность приставов – крайне немногочисленной. Например, в 1877 г. на всю Симбирскую губернию приходилось всего 12 становых приставов [2, с. 23]. Если учесть, что эта инстанция до конца 1870-х гг. была самой последней в государственном, в частности полицейском, механизме Российской империи, необходимо признать такую организацию явно не соответствующей требованиям времени. Заметим, что высокий уровень аграрного движения в период первой российской революции обусловил издание министром внутренних дел распоряжения об образовании на территориях, подверженных этому, губернаторами временных станов для повышения эффективности противодействия крестьянским выступлениям. В частности, это было реализовано на территории Симбирской губернии.

Еще в ходе подготовки Крестьянской реформы 1861 г. стало понятно, что полицейские функции, которых лишались помещики, необходимо было кому-то делегировать. Вместе с тем следовало сузить компетенцию уездной полиции, которую она не способна была эффективно реализовать. В связи с этим Положением от 19 февраля 1861 г. институт сословного самоуправления, который ранее был только у государственных крестьян, был распространен на всех «свободных сельских обывателей». Это создавало предпосылку для возложения части обязанностей полиции на выборных волостных старшин и сельских старост [3, с. 20].

Замещение должностей сотских и десятских проходило также на выборной основе сельским сходом из расчета 1 сотский на количество от 100 до 200 домов и 1 десятский на количество от 10 до 20 домов [4, с. 33]. Они были обязаны доносить о всяких, даже мелких, происшествиях, произошедших на вверенной им территории. Если никаких происшествий не происходило, сотские еженедельно лично представляли становому приставу, а с 1878 г. – полицейскому уряднику рапорт о благополучном состоянии селения. Еженедельно десятские сменяли друг друга на посту чиновника для выполнения поручений при становом приставе и полицейском уряднике [5].

Таким образом, с одной стороны, государство получило подконтрольный полиции институт сословного самоуправления, компетенция которого обеспечивала тесное взаимодействие с исполнительной полицией в уездах по широкому кругу вопросов; с другой стороны, продолжилась реализация традиционного курса на сокращение численности полицейского аппарата и максимальное урезание расходов на его содержание.

Новые условия деятельности уездной полиции, обусловленные процессами, протекавшими в российском обществе и государстве в годы Великих реформ (рост преступности, в том числе государственных преступлений), потребовали совершенствования организации исполнительной полиции. К началу 1870-х гг. сформировались и были выявлены серьезные недостатки в этом аспекте. Становые приставы были слишком оторваны от своих подчиненных ввиду своей малочисленности. Выход из сложившегося положения виделся в формировании нового звена должностных лиц между становым приставом и должностями крестьянского самоуправления. 9 июля 1878 г. министром внутренних дел утверждено «Временное положение о полицейских урядниках...» [6]. Согласно указанному документу, в 46 губерниях для усиления уездной полиции и в помощь становым приставам для исполнения полицейских обязанностей была учреждена должность полицейского урядника, который непосредственно подчинялся становому приставу. В его полномочия входили кураторство и управление деятельностью десятских и сотских [7, с. 140]. Деятельность одного урядника должна была распространяться на территорию одной волости.

Всего предполагалось на все 46 губерний учредить 5 000 урядников. Количество урядников по губерниям распределял министр внутренних дел, внутри губернии – губернатор, внутри уезда – полицейский исправник. Замещение этих должностей относилось к полномочиям уездного исправника [8, л. 1–1 об.].

В своей деятельности урядники тесно взаимодействовали с волостными старшинами и сельскими старостами, которые были обязаны оказывать урядникам содействие и исполнять их законные требования [9, л. 7–7 об.]. Полицейский урядник должен был уметь управлять вверенными ему людьми. «Особое внимание полицейского урядника должно быть обращено на подведомственных ему сотских и десятских малограмотных, а тем более вовсе неграмотных. Он обязан возможно чаще прочитывать и разъяснять им прилагаемую при сем выписку статей закона, в коих изложены их обязанности» [10].

В 1903 г. низовой аппарат уездной полиции претерпел ряд серьезных изменений вследствие того, что уездная полиция не справлялась с изменившейся криминогенной ситуацией в стране (это, в частности, ярко доказали массовые аграрные беспорядки на юге государства). В литературе приводится ряд различных по характеру причин сложившейся ситуации [11, с. 212–214; 12, с. 11].

Возможность повысить эффективность функционирования анализируемого института правящая элита видела в усилении полицейского присутствия в сельской местности, в частности в преобразовании организации исполнительной полиции [13, с. 155]. Как отмечал исследователь Нэйл Вейсман, «по современным европейским стандартам царская местная полицейская система была слабо развита. Штатные составы были малы и, за исключением Санкт-Петербурга, слабо рассредоточены» [14, р. 48].

5 мая 1903 г. институт сотских и десятских был заменен институтом уездной полицейской стражи, в том числе в Симбирской губернии. Указанные институты имели кардинальные различия (в порядке замещения должностей и источниках финансирования) при сохранении единой функции – охрана общественного порядка.

Наименование должности «полицейский урядник» было формально сохранено, но функционал должности также претерпел изменение. Полицейский урядник являлся начальствующей должностью в системе полицейской стражи. Формирование полицейской стражи происходило из расчета 1 урядник на 1 волость и 1 стражник на 2 500 жителей волости. Стражники подразделялись на конных и пеших, притом конные стражники должны были составлять не менее $\frac{1}{4}$ от общего количества стражи в уезде. Часть стражников находилась в селениях. Из конных стражников формировались подвижные отряды, которые проживали в казармах [15, с. 115–117].

С Первой русской революции институт полицейской стражи получил двойное подчинение – исполнительной и политической полиции. К началу Первой мировой войны в 50 губерниях России насчитывалось 11 865 пеших стражников, 28 676 конных стражников и 10 779 урядников [16, с. 343].

Ухудшение криминогенной обстановки, многочисленные волнения жителей, участившиеся случаи неподчинения властям заставили правительство за несколько месяцев до событий Февраля 1917 г. предпринять еще одну попытку увеличить размеры подразделений уездной полиции. Согласно принятому 23 октября 1916 г. «Положению об усилении полиции в 50 губерниях империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов», расчет урядников оставался прежним – 1 урядник на 1 волость, но в то же время на 1 стражника уездной полицейской стражи отныне могло приходиться не более 2 000 жителей [17].

Таким образом, по сравнению с 1862 г. к 1917-му организация исполнительной полиции в уездах стала более централизованной и относительно разветвленной. Однако наличие в губернских и ряде уездных городов самостоятельных полицейских управлений, децентрализация поли-

ции на уровне губернии, отсутствие специализации в рамках уездных управлений, крайне небольшие размеры штатов дают основание констатировать, что организация исполнительной полиции в уездах не в полной мере соответствовала вызовам времени.

Ссылки:

1. Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых : указ Императора от 25 дек. 1862 г. // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Собр. II. Т. XXXVII. Ч. 2. № 39087.
2. Краткий исторический очерк подразделений МВД Симбирской губернии – Ульяновской области / сост. А.И. Шарапов, Г.В. Романова, Л.А. Сомова. Ульяновск, 2001.
3. Кручинин В.Н. Правовое обеспечение реформирования полиции России во второй половине XIX века // Научно-исследовательские публикации. 2014. № 6 (10). С. 17–25.
4. Полякова Е.И. Взаимодействие государства и общества в процессе социализации правоохранительной деятельности // Общество и право. 2011. № 1 (33). С. 32–35.
5. Инструкция нижним чинам уездной полиции // ПСЗРИ. Собр. II. Т. LIII. № 58610.
6. Временное положение о полицейских урядниках в сорока шести губерниях, по общему учреждению управляемых // Там же.
7. Сборник циркуляров и инструкций МВД за 1878 г. СПб., 1880.
8. ГАУО (Гос. арх. Ульян. обл.). Ф. 76. Оп. 8. Д. 652. Л. 1–1 об.
9. Там же. Л. 7–7 об.
10. Временное положение о полицейских урядниках ...
11. Тюрин В.А. Должность полицейского урядника в России конца XIX – начала XX в. (на материалах Среднего Поволжья) // Вестник Самарского университета. История, педагогика, филология. 2011. № 1-1 (82). С. 211–215.
12. Шабает В.В. Уездная полиция Российского государства второй половины XIX – начала XX века на территории Мордовии : автореф. дис. ... канд. ист. наук. Саранск, 2007. 23 с.
13. Николаев А.Н. Трансформация региональной модели власти: исторический опыт // Власть. 2013. № 12. С. 153–158.
14. Weissman N. Regular Police in Tsarist Russia, 1900–1914 // The Russian Review. 1985. Vol. 44, no. 1. Jan. P. 45–68.
15. Реент Ю.А. Общая и политическая полиция России (1900–1917 гг.). Рязань, 2001.
16. Невский С.А., Сычев Е.А., Можаяев С.Ю. Уездная полицейская стража в России в начале XX в. // Историческая и социально-образовательная мысль. 2014. № 4. С. 342–346.
17. Положение об усилении полиции в 50 губерниях империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов // Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1916. № 307. Ст. 2426. П. 20–21.

References:

- Collection of circulars and instructions of the Ministry of Internal Affairs for 1878 1880*, St. Petersburg, (in Russian).
- Kruchinin, VN 2014, 'Legal support for the reforms of the Russian police in the second half of the 19th century', *Nauchno-issledovatel'skiye publikatsii*, no. 6 (10), pp. 17-25, (in Russian).
- Nevsky, SA, Sychev, EA & Mozhaev, SYu 2014, 'The county police guard in Russia at the beginning of the 20th century', *Istoricheskaya i sotsial'no-obrazovatel'naya mysl'*, no. 4, pp. 342-346, (in Russian).
- Nikolaev, AN 2013, 'Transformation of the regional model of power: the historical experience', *Vlast'*, no. 12, pp. 153-158, (in Russian).
- Polyakova, EI 2011, 'Interaction between the state and society during the socialization of law enforcement activities', *Obshchestvo i pravo*, no. 1 (33), pp. 32-35, (in Russian).
- Reent, YuA 2001, *The general and political police of Russia (1900-1917)*, Ryazan, (in Russian).
- Shabaev, VV 2007, *The county police of the Russian state in the second half of the 19th – early 20th centuries in Mordovia*, PhD thesis abstract, Saransk, 23 p., (in Russian).
- Sharapov, AI, Romanova, GV & Somova, LA (comps.) 2001, *A brief historical sketch of the subdivisions of the Ministry of Internal Affairs in Simbirsk province of Ulyanovsk region*, Ulyanovsk, (in Russian).
- Tyurin, VA 2011, 'Position of a rural police sergeant in Russia in the late 19th – early 20th centuries (case study of the Middle Volga region)', *Vestnik Samarskogo universiteta. Istoriya, pedagogika, filologiya*, no. 1-1 (82), pp. 211-215, (in Russian).
- Weissman, N 1985, 'Regular Police in Tsarist Russia, 1900–1914', *The Russian Review*, vol. 44, no. 1, January, pp. 45–68. <https://doi.org/10.2307/129259>.