

**Альмухаметова Мариана Шамильевна**

кандидат исторических наук,  
доцент кафедры теории государства и права  
и международного права  
Института государства и права  
Тюменского государственного университета

**ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ  
РЕОРГАНИЗАЦИИ ПОЛИЦИИ  
ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ  
XIX – НАЧАЛЕ XX В.  
(НА ПРИМЕРЕ ЗАПАДНОЙ СИБИРИ)**

**Аннотация:**

*Статья посвящена изучению основных этапов преобразования полиции в Западной Сибири во второй половине XIX – начале XX в. Обозначены основные вехи и особенности развития полиции в дореволюционный период. Анализ развития нормативно-правовой базы полиции в пореформенный период показал, что законодатель стремился приспособить органы полиции Западной Сибири к новым политическим и социально-экономическим реалиям Российского государства. Эти процессы отразились на структуре и функциях полицейской системы, ослабляя ее внутренне и делая уязвимым звеном в обеспечении законности и правопорядка.*

**Ключевые слова:**

*полиция, правоохранительные органы, преобразование полиции, судебная реформа, дореволюционный период, Западная Сибирь, М. Сперанский.*

**Almukhametova Mariana Shamilievna**

PhD in History, Assistant Professor,  
Theory and History of State and Law  
and International Law Department,  
Institute of State and Law,  
Tyumen State University

**BASIC STAGES OF  
POLICE REORGANIZATION  
IN THE SECOND HALF OF THE XIX –  
EARLY XX CENTURIES (CASE STUDY  
OF THE WESTERN SIBERIA)**

**Summary:**

*The article studies the basic stages of police reorganization in the Western Siberia in the second half of the XIX – early XX centuries. The author considers the main milestones and the features of police development in pre-revolutionary period. The analysis of the police regulatory framework development in the post-reform period has shown that the legislator aimed to adjust the Western Siberia police to the new political and socio-economic realities of the Russian state. These processes were reflected in the structure and functions of the police system, weakening it internally and making it a vulnerable link in the ensuring of law and order.*

**Keywords:**

*police, law enforcement agency, reformation of police, judicial reform, pre-revolutionary period, Western Siberia, M. Speransky.*

В настоящее время история полиции в дореволюционной России продолжает вызывать несомненный интерес у исследователей. Тем не менее некоторые стороны деятельности российской региональной полиции, в том числе в Западной Сибири, еще недостаточно освещены в научной литературе. Осмысление накопленного историко-правового опыта позволит обобщить и выявить направления и тенденции в этой сфере, что может быть полезным в деятельности современных правоохранительных органов.

В имперское время особое место в механизме Российского государства занимали органы полиции, поскольку они напрямую отражали сущность власти и принципы внутренней политики самодержавия. В частности, один из государственных деятелей XIX в., М. Сперанский отмечал: «Полиция есть не что иное, как средство, избранное правительством к сохранению действия закона в его непрерывности, способ удерживать деяния людей в порядке и пресекать всякое насилие» [1, с. 73].

Вторая половина XIX в. для царской России ознаменовалась социальными потрясениями и проведением реформ в разных сферах жизни общества. Ликвидация крепостного права, зарождение капиталистических отношений привели к социальному расслоению населения и обострению политических противоречий. В связи с этим нужно было упрочить государственную власть, урегулировать общественные отношения и обеспечить в стране законность и правопорядок. Для этого было необходимо в первую очередь изменить действующую устаревшую законодательную систему и укрепить работу правоохранительных органов, главной составляющей которых являлся полицейский аппарат.

Реорганизация полицейских органов в Западной Сибири в рассматриваемый период прошла два основных этапа: до реализации в Сибири судебной реформы 1864 г. и после нее.

Первый этап (1862–1895 гг.) был вызван отменой крепостного права в России. Так, 25.12.1862 г. приняты «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых» [2]. В соответствии с ними для руководства уездной и городской полицией создавался единый орган – уездное полицейское управление во главе с ис-

правником, назначаемым губернатором, а не избираемым, как прежде, дворянами уезда. В городах, где оставалась отдельная от уездной полиции городская полиция, должность полицмейстера была сохранена, а городские правления были переименованы в полицейские управления. Уезды делились на станы, полицейские функции в которых осуществляли становые приставы. В городах, подведомственных уездному полицейскому управлению, службу несли городские и участковые приставы и полицейские надзиратели. Нижними чинами полиции в уездах оставались сотские и десятские, избираемые из крестьян.

Необходимо подчеркнуть, что реформирование коснулось в основном европейской части России, полицейские органы Западной Сибири организовывались на основании особых законодательных актов, важнейшим из которых оставалось «Учреждение для управления Сибирских губерний» 1822 г. М. Сперанского. Лишь ко второй половине 60-х гг. XIX в. в правительственной политике стал преобладать курс, направленный на постепенную унификацию полицейских органов Сибири и Центральной России.

В 1867 г. по представлению Министерства внутренних дел был принят закон «О преобразовании полиции в Сибири». Отныне существовавшие ранее городские полицейские управления и нижние земские суды объединялись в окружные полицейские управления, впоследствии получившие статус уездных [3]. В губернских и некоторых особо важных городах (в Западной Сибири к ним были отнесены Тобольск, Омск, Петропавловск, Томск и некоторые другие) полицейские городские управления были сохранены [4, с. 12]. Согласно данному закону существенные преобразования затронули штат полицейских органов. Главой окружной полиции становился исправник, вместо неперменного заседателя вводилась новая должность – помощник окружного исправника, участковых заседателей заменили земские заседатели, а квартальных надзирателей – полицейские надзиратели. Должности секретаря, столоначальника и журналиста остались без изменений, а функции городничего и письмоводителя были упразднены.

В итоге закон «О преобразовании полиции в Сибири» 1867 г. должен был путем реструктуризации полицейских органов повысить их эффективность, приблизить организационную структуру сибирской полиции к общероссийской. Таким образом, правительство продолжало осознавать необходимость учета сибирской специфики при реформировании полицейских органов. Распространяя на Сибирь уже введенные в российских губерниях полицейские институты, самодержавие стремилось использовать накопленный опыт, найти наиболее приемлемые формы их адаптации в сложившихся новых политических, социальных и экономических условиях.

В целом рассмотренные мероприятия реформы соответствовали общероссийской тенденции. Между тем в Европейской России основной смысл преобразований состоял в повышении эффективности полиции за счет изменения структуры и, главное, передачи части полномочий другим учреждениям: в частности, следствие передавалось вновь созданному институту судебных следователей. Последнее в условиях Сибири было невозможно, так как судебная реформа 1864 г. в то время еще не проводилась. Поэтому реорганизация полицейских органов имела в значительной степени внешний характер, а круг их административных обязанностей существенно не изменился и продолжал соответствовать следующим положениям «Свода законов Российской империи» 1832 г.:

1. Дела «общественного благоустройства» – практически все, что было связано с организацией жизни местного общества: охрана безопасности населения, обнародование законов, учет жителей, предотвращение пожаров и наводнений, эпизоотий и эпидемий, охрана «добронравия» и пр. К примеру, для открытия публичного дома претендент был обязан получить в полиции справку, удостоверяющую его нравственное поведение [5, л. 52].

2. Дела хозяйственной жизни граждан: контроль за уплатой податей, обязанность следить за сохранностью дорог, мостов и пр.

3. Следственные полномочия.

4. Полномочия в военной сфере: надзор за выполнением плана призыва в армию, расквартирование войск и т. д.

5. Некоторые вопросы идеологии и культуры, в частности изъятие запрещенных цензурой книг у населения и продавцов, выявление «редкостей, к естественной истории принадлежащих» [6, с. 73].

Широта и важность полномочий не соответствовали ни статусу полиции в государственном механизме, ни ее финансированию. Комиссия Томской городской думы свидетельствовала: «...Из данных о деятельности полиции комиссия усмотрела, что громадный труд городской полиции вознаграждается очень бедно и что в данном случае принято в оценку одно только дело-производство полиции, а между тем на ней лежат многие другие обязанности, а именно: наблюдение за наружным порядком, охранение городских жителей от посягательств на их личность и собственность, предупреждение и пресечение несчастных случаев разного рода. Сверх того, за

неимением здесь мировых судей и судебных следователей чинам полиции приходится исполнять все обязанности последних, большую часть первых» [7, л. 2].

Загруженность полиции, естественно, отражалась на работе. Так, в 1880 г. Тарская городская дума обратилась с ходатайством к тобольскому губернатору Лысогорскому об учреждении общественных пожарных команд, которые должны были подчиняться городским общественным управлениям, а не полиции, не справлявшейся с этой функцией. Поскольку просьба противоречила закону, то ходатайство не было удовлетворено, в итоге Тарская городская дума вынуждена была обратиться в Сенат [8, л. 5].

В целом на первом этапе реформирования объем обязанностей, возлагаемых на полицейские органы Западной Сибири, оставался непомерно великим. Это препятствовало выполнению ею основных задач по обеспечению правопорядка и борьбе с преступностью.

Второй этап реформирования полицейской системы (1896–1917 гг.) связан с началом в Сибири судебной реформы, изменениями в организации полицейской стражи, усилением штатов городской полиции и унификацией полицейских учреждений и должностных лиц Сибири. Судебными уставами из компетенции полиции было изъято проведение следствия по гражданским и уголовным делам с передачей этих функций суду. Полиция осуществляла расследование на досудебной стадии разбирательства дела.

Реформа сопровождалась дальнейшей реорганизацией полиции. В 1898 г. округа в Сибири были переименованы в уезды, следовательно, окружные полицейские управления получили названия уездных, а земские заседатели превратились в «становых приставов» [9]. Таким образом, произошла унификация терминологии в соответствии с принятой в Европейской России, что облегчило делопроизводство и в целом управление сибирской полицией.

В июне 1900 г. в Сибири начал действовать закон об учреждении полиции на частные средства, чем воспользовались предприниматели для организации частных охранных предприятий [10, с. 55]. Одним из первых в Тобольской губернии нанял двух городских «Тюменский торговый дом братьев Агафуровых». Городовые официально входили в состав городской полицейской команды и служили на общих основаниях, получая фиксированное жалованье и средства как рядовые полицейские, но из частных средств [11, л. 8].

По закону от 05.05.1903 г. «Об учреждении полицейской стражи» сотские и полицейские урядники были упразднены, учреждалась военизированная уездная полицейская стража, состоявшая вновь из урядников и стражников. В каждой из губерний Западной Сибири вводилось по 135 должностей полицейской стражи (всего 270). В каждую волость должны были назначаться один урядник и один стражник на 2 500 человек [12, с. 96]. Учитывая, что общее население Западной Сибири по переписи 1897 г. составляло около 3 400 000, то численность урядников и стражников должна была составлять по 1 360 человек – всего 2 720 [13, с. 114]. В реальности это количество оказалось значительно ниже. В Тобольской и Томской губерниях было введено 270 должностей полицейских урядников – по одному на 12 592 местных жителей.

До реформы ситуация была примерно такая же: в Томской губернии было 99 должностей полицейских стражников (один приходился в среднем на 19 500 жителей) [14, л. 267]. В отдельных местностях один урядник приходился на 17 000 человек и несколько десятков населенных пунктов. В целом принятие закона не намного изменило ситуацию к лучшему. Деятельность новых служащих сводилась к надзору за сотскими и десятскими. Незначительное число должностей урядников в Западной Сибири не противоречило закону: он допускал такую возможность для некоторых территорий России. В Сибири закон был введен в действие только в 1909 г. [15, с. 93, 101].

С началом первой российской революции власти вынуждены были изменить ход полицейской реформы (1906–1916 гг.). Непосредственными причинами этого шага послужили потери в личном составе и неэффективность действий во время массовых беспорядков в 1905 г. Стали очевидны недостатки в организации полиции: разнородность структуры, задач и управленческих органов, перегруженность второстепенными обязанностями, обилие канцелярской переписки, низкий профессионализм и коррупция [16, с. 13–14]. Основная цель изменений заключалась в преобразовании управления полицией и подготовке нового «Устава полицейского». Для подготовки проекта реформы была создана специальная комиссия под руководством сенатора Л.Л. Макарова. В итоге ее многолетней кропотливой работы был выработан законопроект по реорганизации полицейского устройства в стране, который в 1912 г. был направлен на рассмотрение в Государственную думу. Разработка реформы затянулась на десятилетие, ее реализация была полностью прекращена в связи с наступлением революционного кризиса.

В целом реформа в Сибири была сведена к выделению из полиции пожарной охраны, а также к учреждению сыскных отделений – специализированных органов по борьбе с революционным движением – «охранки», которые в 1909 г. действовали довольно успешно [17, с. 264]. Одним из способов противодействия стали внедрение в партийные организации провокаторов и

создание сети тайного наблюдения – штата филеров. В Томской охранке насчитывалось 20 таких агентов [18, с. 276]. Среди провокаторов, действовавших в Тобольской губернии, были «Гром», «Николай Павлович», «Северный», «Южный», «Сознательный», «Бывалый», «Быстрый», «Солдат», «Профессор», «Солидный», «Мастеровой», «Коммерсант» [19, с. 14]. К 1917 г. сеть секретной агентуры настолько расширилась, что встал вопрос о ее сокращении. Начальник отделения рапортовал губернатору: «Из числа состоящих у меня на службе агентов я нахожу необходимым оставить в Тюмени "Бывалого" и "Быстрого" и в Туринске "Солдата", всех же остальных можно или уволить совсем или перевести в штучники» [20, с. 4].

В тот же период полиция отвечала за борьбу с террором, а в условиях войн начала XX в. ей были поручены надзор над военнопленными, разведка и контрразведка, что вызвало создание дополнительных спецслужб. Полиция должна была контролировать фабричные и литейные дела, следить за рабочим движением и пр.

Таким образом, передача судам следственных полномочий не освободила полицию от множества иных обременительных обязанностей. Изменения в социально-экономической и особенно в политической сферах отражались на структуре и функциях полицейской системы, ослабляя ее внутренне и делая уязвимым звеном в процессе обеспечения законности и правопорядка.

### Ссылки:

1. Цит. по: Пинигин М.Г. «Устав благочиния» как источник российского полицейского права : учебное пособие. Тюмень, 2004.
2. Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по Общему Учреждению управляемых. 25 дек. 1862 г. // ПСЗ. Собр. 2. Т. 37. Отд. 2. № 39087.
3. О преобразовании полиции в Сибири // ПСЗРИ-2. Т. 42. № 44681.
4. Ларьков Н.С., Чернова И.В. Полицеймейстеры, комиссары, начальники (Руководители правоохранительных органов Томской губернии, округа, области в XIX–XX вв.). Томск, 1999.
5. ГУТО «ГА в г. Тобольске». Ф. 1. Оп. 1. Д. 762. Л. 52.
6. Рабцевич В.В. Сибирский город в дореформенной системе управления. Новосибирск, 1984.
7. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 102. Оп. 38. Д. 154. Л. 2.
8. Там же. Д. 430. Л. 5.
9. ПСЗРИ-3. Т. 18. № 15503.
10. Москвитин Ю.Н. Полиция Томской губернии в 1867–1917 гг. (Устройство, численность и материальное обеспечение служащих) : дис. ... канд. ист. наук. Барнаул, 2004.
11. ГУТО «ГА в г. Тобольске». Ф. 152. Оп. 36. Д. 506. Л. 8.
12. Шитова Т.В. Полиция в административно-правоохранительной системе Сибири в XIX – начале XX в. : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
13. Россия: Энциклопедический словарь. СПб., 1898.
14. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1286. Оп. 38. Д. 13. Л. 267.
15. Шитова Т.В. Указ. соч. С. 93, 101.
16. Ларьков Н.С., Чернова И.В. Указ. соч. С. 13–14.
17. Томск от А до Я. Краткая энциклопедия города / под ред. Н.М. Дмитриенко. Томск, 2004.
18. Перегудова З.И. Политический сыск России 1880–1917 гг. М., 2000.
19. Науменко О.Н., Альмухаметова М.Ш. Правоохранительная система и гражданское общество в Западной Сибири: аспекты взаимоотношений в ретроспективе : монография. Тюмень, 2008.
20. Бортникова О.Н. Охранка в Тобольске // Тюменская правда. 1992. 23 июля.

### References:

- Bortnikova, ON 1992, 'The Department for Protecting the Public Security and Order in Tobolsk', *Tyumenskaya pravda*, 23 July, (in Russian).
- Dmitrienko, NM (ed.) 2004, *Tomsk from A to Z. Brief encyclopedia of the city*, Tomsk, (in Russian).
- Larkov, NS & Chernova, IV 1999, *Chiefs of police, commissars, governors (Heads of law enforcement bodies in Tomsk province, district, region in XIX-XX centuries)*, (in Russian).
- Moskvitin, YuN 2004, *Police of Tomsk province in 1867-1917 (Structure, number and financial security of police servants)*, PhD in History thesis, Barnaul, (in Russian).
- Naumenko, ON & Almukhametova, MSh 2008, *Law enforcement system and civil society in Western Siberia: aspects of relations in retrospect*, monograph, Tyumen, (in Russian).
- Peregudova, ZI 2000, *Political investigation in Russia in 1880-1917*, Moscow, (in Russian).
- Pinigin, MG 2004, "Statute of the deanery" as a source of Russian police law: study guide, Tyumen, (in Russian).
- Rabstevich, VV 1984, *Siberian city in prereform management system*, Novosibirsk, (in Russian).
- Shitova, TV 2001, *Police in the administrative and law enforcement system of Siberia in XIX - early XX centuries*, PhD in History thesis, Moscow, (in Russian).
- Russia: encyclopedic dictionary 1898, St.-Petersburg, (in Russian).