

## ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕЙ ПОЛИЦИИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

В статье рассматриваются вопросы, связанные с организацией общей полиции в Российской империи в начале XX века с позиции системного подхода. Это позволило проанализировать пути решения проблем по организации борьбы с преступностью на том этапе развития российского общества.

Начало XX в. явилось периодом глубоких социальных катаклизмов в России, что обусловило поиск более эффективных моделей управления и организации во всех областях общественной жизни. Особенно актуальным этот поиск был в отношении деятельности правоохранительных органов, на которые непосредственно возлагались обязанности по обеспечению правопорядка и борьбе с преступной и революционной деятельностью.

Интенсивное развитие капитализма в России в конце XIX в. после отмены крепостного права сопровождалось обострением социальных противоречий в городе и деревне. Углубление буржуазных отношений, первоначальное накопление капитала, обнищание массы людей, безработица и жесткая эксплуатация обостряли криминогенную обстановку в стране. Во второй половине XIX – начале XX в. в России отмечалось значительное увеличение числа уголовных преступлений. Данный период явился одним из тех периодов времени, которые «особенно ярко показывают обусловленность структуры и содержания правоохранительной деятельности проблемами общественного развития» [1]. Проводимые правительством социально-экономические преобразования имели своим следствием неуклонный рост как уголовной, так и политической преступности. В наибольшей степени эта тенденция наблюдалась в городах, где социально-экономические противоречия, имевшие наиболее яркое проявление, усугублялись большим скоплением маргинализованного населения, разного по своему составу и кругу занятий. Так, если с 1885 по 1898 г. число осужденных окружными судами в России увеличилось на 12%, то с 1899 по 1908 г. уже на 66%. В первые девять лет XX в. ежегодный рост преступности в стране составил 7%. В 1913 г. при численности населения страны 19 млн. человек было зарегистрировано 3,5 млн. преступлений. В результате темпы роста преступности стали превышать прирост населения в два раза [2]. По сравнению с 50-ми гг. XIX в. уровень преступности в 1911 – 1913 гг. вырос в 3,4 раза. В этих условиях деятельность полиции приобретает особенно актуальное значение.

В литературе получили достаточно хорошее освещение различные аспекты истории как общей, так и политической полиции, в том числе в конце XIX – начале XX в. [3]. Однако, как правило, в данных работах рассматривались лишь отдельные звенья системы органов общей полиции: либо органы управления – Министерство внутренних дел и Департамент полиции, либо местные органы; или же определенные аспекты взаимодействия данных органов. В связи с этим представляется интересным рассмотреть организацию органов общей полиции с точки зрения системного подхода, то есть как целостную организованную совокупность взаимосвязанных элементов. Такой подход даст возможность более детально ознакомиться с вопросами структуры и взаимодействия различных органов, выявить достоинства и недостатки системы в целом либо отдельных органов.

Основными органами, занимавшимися охраной правопорядка внутри страны, были в описываемый период времени общая и политическая полиция (жандармерия), входившие организационно в состав Министерства внутренних дел.

Направлять и координировать работу всей полиции империи был призван Департамент полиции. Департамент состоял из делопроизводств, руководивших отдельными сторонами его деятельности. Количество делопроизводств изменялось в зависимости от ситуации в стране. В 80-е гг. XIX в., например, в состав Департамента входили: распорядительное, законодательное, секретное, судебное и исполнительное делопроизводства. К концу своего существования в феврале 1917 г. структура Департамента полиции выглядела следующим образом.

Первое делопроизводство (1880 – 1917) – распорядительное, заведовало общеполлицейскими делами, распределением кредитов и личным составом.

Второе делопроизводство (1880 – 1917) – законодательное, занималось составлением полицейских инструкций, циркуляров, подготовкой законопроектов.

Третье делопроизводство (1880 – 1917) – до 1 января 1898 г. вело политический сыск, гласный и

негласный надзор, борьбу с политическими партиями и массовым движением, охрану царя, руководство заграничной агентурой, а также наружным и внутренним наблюдением на территории России. После большая часть этих функций перешла в Особый отдел.

Четвертое делопроизводство (1883 – 1902) – наблюдательное, производило надзор за ходом политических дознаний в губернских жандармских управлениях. С 1907 г. осуществляло надзор за массовым рабочим и крестьянским движением, легальными организациями.

Пятое делопроизводство (1883 – 1917) – гласный и негласный надзор.

Шестое делопроизводство (1894 – 1917) – наблюдало за изготовлением, хранением и перевозкой взрывчатых веществ. С 1907 г. выдавало справки о политической благонадежности лицам, поступающим на государственную службу.

Седьмое делопроизводство (1902 – 1917) – с 1902 г. наследовало у 4-го делопроизводства наблюдение за дознанием по политическим делам, составляло справки о революционной деятельности лиц, привлеченных к следствию по делам о государственных преступлениях.

Восьмое делопроизводство (1908 – 1917) – заведовало сыскными отделениями – органами уголовного сыска, школой инструкторов и фотографии Департамента полиции.

Девятое делопроизводство (1914 – 1917) – контрразведка и надзор за военнопленными.

Кроме того, имелись Инспекторский отдел (1908 – 1912), Особый (политический) отдел (1898 – 1917), в котором первое отделение занималось общей перепиской, 2-е отделение – по делам социал-революционеров, 3-е – социал-демократы, 4-е – общественные организации национальных окраин, 5-е – разборка шифров, 6-е – следствие, 7-е – справки о политической благонадежности. В штат Департамента включались и агентурный (секретный) отдел (1906 – 1917) и секретная часть – канцелярия [4].

В компетенцию общей полиции того времени входил очень широкий круг полномочий, начиная от непосредственной борьбы с преступностью и заканчивая административной деятельностью. Дело в том, что в дореволюционной России под полицейской деятельностью понималась не только охрана правопорядка, но и общее управление. Следствием этого явилось увеличение роли канцелярии и объема бумажной работы, так как из центра все документы направлялись в полицейские управления и лишь потом распределялись по

специализированным органам [5]. Такое положение, безусловно, не могло способствовать эффективному выполнению этим органом своей главной задачи – охраны правопорядка. Большое место в полицейской деятельности занимала регистрация преступников. В 1906 г. при восьмом делопроизводстве Департамента полиции было образовано Центральное регистрационное бюро. В декабре 1906 г. циркулярно было предложено всем полицейским и жандармским учреждениям любое задерживаемое или привлекаемое к дознанию в качестве обвиняемого лицо фотографировать и составлять на них специальные регистрационные карты. В 1907 г. регистрация преступников дополнилась дактилоскопией [6]. Регистрация была призвана облегчить работу по розыску лиц, совершивших как политические преступления, так и преступления общеуголовного характера. Однако создание учреждений, занимающихся регистрацией на местах, происходило неравномерно и несколько затянулось по времени.

Следует отметить также, что полиция имела практически неограниченные полномочия, это признавали и сами полицейские начальники. В частности, А.А. Лопухин, бывший с 1902 по 1905 гг. директором Департамента полиции, отмечал: «При мелочном определении всех обязанностей полиции, распространяющихся на все области жизни граждан, закон вполне естественно не мог установить главного: пределов власти полиции. Кому предписано вмешательство во все, того власть не может быть ограничена» [7]. Однако в целях настоящей работы в ней подробно будет рассматриваться правоохранительная сторона деятельности полиции, остальные же направления ее деятельности – лишь постольку, поскольку это будет необходимо для выявления существующих в то время тенденций в развитии правоохранительных органов.

Вся территория Российской империи делилась на генерал-губернаторства, губернии, уезды, города, волости, сельские общества. Отличительной чертой губерний было непосредственное подчинение действующих в них органов власти центральной власти; органы же, действующие в уездах и волостях, были подчинены губернским, а в отношениях между собой характеризовались иерархичностью. Города представляли собой самостоятельные административные единицы в полицейском отношении и в отношении самоуправления. Обособленное полицейское управление характеризовало губернские города, в которых во главе стоял полицмейстер, назначаемый губернатором. Город делился на части, которыми руководили частные приставы. В каждой

части, кроме того, полагались помощники пристава и полицейские надзиратели [8].

Уездные города и уезды в полицейском отношении были объединены «Временными правилами об устройстве полиции в городах и уездах по общему учреждению управляемых», изданными 25 декабря 1962 г. [9] и продолжавшими действовать с некоторыми изменениями вплоть до революции 1917 г. [10]. Допускалось подразделение уездных городов и уездов на участки для более эффективного осуществления управленческих и правоохранительных функций. Вновь объединенные органы городской и сельской полиции стали называться уездным полицейским управлением. Главы уездной полиции согласно «Временным правилам...» стали назначаться правительством, а не избираться местным дворянством и непосредственно подчинялись губернатору и губернскому правлению. Последние имели право давать полицейским управлениям, уездным исправникам и полицмейстерам указы, распоряжения и предписания, а в особых случаях непосредственно обращаться к отдельным становым приставам [11]. Соответственно губернская полиция была вверена губернатору и губернскому правлению, уездная – уездному полицейскому управлению и исправнику, в станах – становому приставу [12].

В более мелких административных единицах – волостях и сельских общинах – осуществление полицейских функций возлагалось на органы исполнительной власти. Единоличным органом власти в волости являлся волостной старшина, избираемый волостным сходом и утверждаемый в должности земским начальником, а там, где такой должности нет, мировым посредником или уездным по крестьянским делам присутствием. Волостной старшина является ответственным за сохранение общего порядка и спокойствия в волости, «следовательно, он есть орган полиции безопасности, подчиненными ему должностными лицами служат сельские старосты; полицейские обязанности старшины закон определяет столь же широко, как и обязанности чинов общей полиции» [13]. Однако полицейскими функциями круг обязанностей старшины не ограничивался, на него возлагались также иные обязанности по вопросам хозяйственного управления, благосостояния, финансов и др.

В сельских обществах к числу единоличных выборных властей принадлежал сельский староста, на которого закон возлагал различные обязанности по управлению на вверенной ему территории. Однако в числе прочих можно выделить полицейские функции сельского старосты. К его ве-

дению относилось исполнение указаний волостного старшины по полицейским делам; охрана порядка и безопасности; задержание бродяг, беглых и других подозрительных лиц для представления их органам общей полиции; предоставление помощи и распорядительная деятельность в чрезвычайных случаях, а также производство предварительного дознания при совершении преступлений и т. д. Сельский староста юридически и в отведенной ему области обладал полной властью, не только административной, но и полицейской, и дисциплинарной. Фактически, однако, эта должность не играла большой роли «ввиду слишком низкого уровня умственного развития крестьян и полной зависимости их от разнообразного местного начальства» [14].

Волостные и сельские выборные должностные лица были подчинены по административным делам земским начальникам и другим органам, действующим в сфере крестьянского управления, по делам полицейским – органам общей полиции.

Устав уголовного судопроизводства 1864 г., действовавший вплоть до революции 1917 г., к функциям полицейских чинов относил следующие действия. Полицейские чины были обязаны сообщать судебному следователю, прокурору и мировым судьям о преступлениях и проступках (ст. 250 – 251), производить дознания (ст. 252), проверять через дознание сведения о преступлениях, полученные из сомнительных или недостоверных источников (ст. 253), собирать сведения посредством розысков, опросов и негласного наблюдения (ст. 255), передавать произведенное дознание судебному следователю и сообщать ему иные сведения, относящиеся к расследованию, доносить о передаче дознания прокурору или его товарищу (ст. 255), до прибытия следователя принимать меры к сохранению следов преступления (ст. 256, 415, 432) и т. д.

Для эффективного осуществления этих функций полиция обладала определенными средствами. Одним из таких средств было более тесное привлечение к проведению дознания волостного и сельского начальства, то есть волостных старшин и их помощников, сельских старост, сотских и десятских. Однако современники отмечали, что волостное и сельское начальство не имело никакого самостоятельного значения в производстве дознаний. Происходило это во многом «от того, что волостные старшины, сельские старосты, сотские и десятские в большинстве случаев совершенно незнакомы с существующими правилами о дознаниях и даже большей частью неграмотны и потому

не считают себя вправе действовать при этом самостоятельно, то есть сообщать прямо от себя судебному следователю и прокурору обо всех обнаруженных преступлениях и совершать также самостоятельно все те действия по дознанию, исполнение которых возложено уставом уголовного судопроизводства на полицию» [15]. И такое положение в основном сохранялось вплоть до февральской революции 1917 г.

Центральные власти постоянно предпринимали меры к усилению полицейских органов и совершенствованию их организационной структуры. Так, 5 мая 1903 г. был принят закон о создании в 46 губерниях полицейской стражи для «охраны благочиния, общего спокойствия и порядка в местностях, подведомственных уездной полиции». Ее главной функцией являлось пресечение антиправительственных выступлений местного значения с тем, чтобы не отвлекать основные силы полиции. Вместо выборных от крестьянских сотских, которые по традиции несли вспомогательную службу, были учреждены штатские должности сельских стражников. Стражники были государственными служащими, низшими чинами полиции. Деньги на оплату сельских стражников поступали в казну за счет того, что натуральная полицейская повинность для крестьян была заменена специальным денежным сбором. Из сельских стражников в случае необходимости могли быть сформированы отряды сельской стражи, составлявшие вооруженный резерв в распоряжении

уездных исправников. Эта мера объяснялась ненадежностью сотских – выборных от крестьян, так как многие из них сами участвовали в бунтах. В феврале 1906 г. заведование строевой частью полицейской стражи было передано чинам отдельного корпуса жандармов.

Таким образом, в начале XX в. борьбой с общеуголовной преступностью занималась полиция безопасности, во главе которой стоял Департамент полиции. Однако помимо собственно борьбы с преступностью в ее компетенцию входили и иные вопросы, например по надзору за регистрацией лиц и т. п., что способствовало увеличению деятельности канцелярии и развитию бюрократии. Также характерной была организация системы полицейских органов на основе принципа децентрализации, при котором общее управление полицией на местах осуществлял губернатор. В то же время законодательством предусматривалось использование в полицейской деятельности органов исполнительной власти в более мелких административных единицах. Однако их помощь была, как правило, незначительна в силу неграмотности либо халатного отношения. То есть законодательство начала XX в. предусматривало достаточно ясную систему органов общей полиции, способы ее взаимодействия на местах с органами исполнительной власти, хотя и не было лишено пробелов. Однако не все положения нормативно-правовых актов реализовывались на местах, что отрицательно сказывалось в целом на деятельности общей полиции.

#### Список использованной литературы:

1. Рубцов С.Н. История российской полиции: Учебное пособие. – Иркутск, 1998. – С. 163.
2. Сичинский Е.П. Уголовный сыск России в X – начале XX вв. – Челябинск, 2002. – С. 50.
3. См., напр.: Гисси С.А. Дознание, его цели и способы производства: руководство для чинов полиции, волостного и сельского начальства. В 2-х частях. – Казань, 1878; В.В. Ивановский. Учебник административного права: Издание II, исправленное и дополненное. – Казань, 1907; Борисов А.Н., Дугин А.Н., Малыгин А.Я. и др. Полиция и милиция России: страницы истории. – М., 1995; Некрасов В.Ф., Борисов А.В., Детков М.Г. и др. Органы и войска МВД России: краткий исторический очерк. – М., 1996; Рубцов С.Н. История российской полиции: Учебное пособие. – Иркутск, 1998; Борисов А.В., Иваневский В.Е., Скрипилев А.Е. Полиция Российской империи. Часть 2. Полиция России. XIX – начало XX вв.: Лекция для сотрудников ОВД. – М., 2000; История полиции России: Исторический очерк и основные документы: Учебное пособие. – М., 2001; Сичинский Е.П. Уголовный сыск России в X – начале XX вв. – Челябинск, 2002. и др.
4. Лурье Ф. Полицейские и провокаторы. – СПб., 1992. – С. 96 – 97.
5. См., напр.: В.В. Ивановский. Учебник административного права: Издание II, исправленное и дополненное. – Казань, 1907.
6. ГАОО ф.11, о.1, д.849, л.35.
7. См.: Рубцов С.Н. История российской полиции: Учебное пособие. – Иркутск, 1998.
8. Борисов А.Н., Дугин А.Н., Малыгин А.Я. и др. Полиция и милиция России: страницы истории. – М., 1995. – С. 48.
9. История полиции России: краткий исторический очерк и основные документы: Учебное пособие. – М., 1908. – С. 107.
10. Шелкопляс В.В. Карательный аппарат России во второй половине XIX в. – Минск, 1994. – С. 7.
11. Сичинский Е.П. Формирование и развитие органов полиции на Южном Урале // История правоохранительных органов России: Сборник научных трудов / Под ред. Е.П. Сичинского. – Челябинск, 2000. – С. 13 – 14.
12. Большая энциклопедия. – Т. 15. – СПб., 1903. – С. 378.
13. В.В. Ивановский. Учебник административного права: Издание II, исправленное и дополненное. – Казань, 1907. – С. 117.
14. Там же. С. 120 – 121.
15. Гисси С.А. Дознание, его цели и способы производства: руководство для чинов полиции, волостного и сельского начальства. В 2-х частях. – Казань, 1878. – С. 10.