Приложеніе 5-е къ законопроекту о преобразованіи полиціи въ Имперіи.

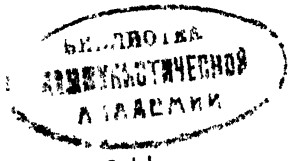
Дублет
Гос. Публ. Б-..
Обмен

ИСТОРИЧЕСКІЙ ОЧЕРКЪ

ОБРАЗОВАНІЯ и РАЗВИТІЯ

полицейскихъ учрежденій въ Россіи.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.
1913.



311
36

Историческій очеркъ образованія и развитія полицейскихъ учрежденій въ Россіи.

Полицейская дѣятельность государства, какъ извѣстно, имѣетъ своею задачей, съ одной стороны, предупрежденіе и пресѣченіе дѣйствій, нарушающихъ существующее благосостояніе, а съ другой—содѣйствіе къ дальнѣйшему развитію народнаго блага. Такимъ образомъ, всѣ мѣропріятія государства въ этой сферѣ сводятся къ двумъ категоріямъ: къ созданію условій внутренней безопасности (благочиніе) и къ созданію условій матеріальнаго и духовнаго благосостоянія (благоустройство). Отношеніе государственной власти къ этимъ функціямъ своей дѣятельности находится въ прямой зависимости отъ степени развитія государственности.

1 Удѣльно-вѣчевой періодъ.

Въ первичную эпоху образованія Россійскаго Государства, въ началѣ удѣльно-вѣчевого періода государственная власть не обладала достаточными средствами для развитія своей полицейской дѣятельности. Охрана гражданъ противъ посягательствъ на ихъ жизнь и имущество, въ смыслѣ предупрежденія и пресѣченія покушеній, прежде всего и главнымъ образомъ лежала на каждой отдѣльной личности. И лишь при исключительныхъ обстоятельствахъ, принимающихъ характеръ массовыхъ волненій и бѣдствій, государство, въ лицѣ своихъ представителей, принимало на себя охрану населенія и возстановленіе порядка. Такъ, въ 1024 г. въ Ростовской землѣ по случаю голода возникли безпо-

рядки, которые прекращены были княземъ Ярославомъ, поспѣшившимъ для этого изъ Новгорода. Затѣмъ во второй половинѣ XI в. въ Ростовской иБѣлозерской земляхъ, также по поводу голода, вспыхнули волненія, вызванныя волхвами, которые убивали женщинъ, якобы открывая подъ ихъ кожею спрятанный хлѣбъ. Воевода Черниговскаго князя Святослава Янъ успокоилъ волненія и заставилъ выдать волхвовъ.

Полиція благосостоянія была главнымъ образомъ въ рукахъ частныхъ лицъ и церкви. По принятіи крещенія князь Владиміръ въ 996 году издалъ церковный уставъ, по которому церковь сдѣлана органомъ общественнаго призрѣнія и назначена десятина на содержаніе при церквахъ благотворительныхъ учрежденій. Сами князья, а вслѣдъ за ними и другіе благочестивые люди также занимались этимъ дѣломъ, но какъ частныя лица. Они строили больницы, богадѣльни, монастыри, училища, призрѣвали нищихъ. Большинство князей получаетъ отъ лѣтописцевъ похвалу «за нищелюбіе».

Изъ историческихъ памятниковъ этой эпохи видно, что государственная власть, для собственныхъ финансовыхъ и военныхъ цѣлей, оставила за собою изъ функцій благоустройства главнымъ образомъ надзоръ за торговлею и путями сообщенія. Въ договорахъ съ греками и нѣмцами русскіе князья обязывались къ принятію различныхъ мѣръ для содѣйствія торговымъ сношеніямъ (выдача паспортовъ купцамъ, устройство перевозовъ черезъ волоки и др.) *). Къ поддержкѣ внутренней торговли относится также назначеніе мытниковъ на торги и надзоръ за мѣрою и вѣсомъ, который хотя и былъ порученъ церкви по церковнымъ уставамъ, но подъ высшимъ наблюденіемъ Государства. Устройство и поддержаніе путей сообщенія является нормальною и постоянною заботою Государства. Объ этомъ имѣются указанія въ Русской Правдѣ («уроки мостовные»), при чемъ сохранился даже особый уставъ о мостовыхъ (о замощеніи Великаго Новгорода), изъ котораго видно, что замощеніе производилось окрестнымъ

*) Договоръ русскихъ съ греками при кн. Игорѣ 945 г. и договоръ Смоленскаго князя Мстислава съ Ригою, Готландомъ и нѣмецкими городами.

населеніемъ, но подъ руководствомъ княжескихъ «мостниковъ» и «осменниковъ».

Наряду съ представителями княжеской власти въ древней Руси существовали также органы мѣстнаго самоуправленія: пригородное и волостное вѣче, и выборные старосты, сотскіе, десятскіе и добрые люди. На ихъ обязанности и лежали главнымъ образомъ, наряду съ другими отраслями самоуправленія, дѣла благочинія и благоустройства, поскольку это соотвѣтствовало имѣвшимся въ ихъ распоряженіи средствамъ и сложившимся въ то время воззрѣніямъ на функціи управленія. Но раздѣленія власти по предметамъ вѣдомства въ древней Руси не существовало; спеціальное назначеніе имѣли лишь нѣкоторыя придворныя должности (ключники, тіунъ конюшій, тіунъ огнищный) и должности судебной полиціи (вирникъ, мечникъ).

2. Московскій періодъ.

Смѣшеніе элементовъ государственой власти въ разныхъ учрежденіяхъ продолжается и въ Московскомъ періодѣ Русскаго Государства. По мѣрѣ расширенія предѣловъ Московскаго княжества, личный характеръ княжескаго управленія замѣняется системою приказовъ. Въ вѣдомствѣ каждаго отдѣльнаго приказа заключалось множество разнородныхъ функцій. Всѣ приказы вѣдали судъ надъ лицами, имъ подчиненными. Затѣмъ каждый почти приказъ, кромѣ своего спеціальнаго вѣдомства, получалъ ради содержанія (въ кормленіе) нѣсколько городовъ, въ которыхъ онъ и завѣдывалъ всѣми дѣлами хозяйства и управленія. Ближайшее отношеніе къ полиціи имѣетъ «Приказъ Разбойный», извѣстный съ 1539 года. Ему принадлежали уголовно-полицейскія дѣла по искорененію разбоевъ, уголовный судъ, тюрьмы и утвержденіе выборныхъ властей, вѣдавшихъ на мѣстахъ разбойныя дѣла.

Городъ Москва былъ выдѣленъ изъ общей системы управленія. Въ немъ еще при Великомъ Князѣ Іоаннѣ Васильевичѣ во второй половинѣ XV вѣка учреждается городская «исправа». Тотъ же князь велѣлъ поставить на всѣхъ московскихъ улицахъ рѣшетки, которыя ночью запирались для безопасности жителей. Онъ запрещаетъ пьянство, заботится о путяхъ сообщенія, предпринимаетъ мѣры противъ распространенія болѣзней. При немъ

входить въ обычай посылать въ объѣздъ города огневщиковъ для наблюденія за пожарами. Съ двадцатыхъ годовъ XVII вѣка Москва подчинена была земскому приказу, вѣдавшему въ судебномъ и полицейскомъ отношеніи тяглое населеніе города. Въ указной книгѣ этого приказа содержатся, между прочимъ, правила: объ устройствѣ пожарной части (ст. II, XV и XVI), о воспрещеніи народныхъ сборищъ въ нѣкоторыхъ мѣстахъ («на безлѣпицу», «съ кабацкимъ питьемъ») и въ дни языческихъ игрищъ (ст.ст. VI и VIII), о воспрещеніи бѣломѣстцамъ пріобрѣтать и брать въ залогъ дворы и мѣста тяглыя (ст. VII), о подчиненіи извозщиковъ вѣдомству земскаго приказа (ст. VII), о перепискѣ избъ. объ устройствѣ колодезей, объ облегченіи черныхъ сотенъ и слободъ въ постойной повинности (ст. XVIII, XIX, XXI), о запрещеніи иностранцамъ пріобрѣтать дворы въ Китай-Городѣ (XXV), объ устройствѣ мостовой (XXVII), о запрещеніи кулачныхъ боевъ въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Москвы (XXX) и пр.

По примѣру Москвы и въ Новгородѣ при царѣ Василіѣ Ивановичѣ учреждается пожарная и ночная стража, городъ замыкается на ночь рѣшетками, принимаются мѣры противъ воровства. При Іоаннѣ Грозномъ на стоглавомъ Соборѣ (въ 1551 г.) рѣшено предпринять мѣры къ организаціи частной благотворительности, для чего имѣлось въ виду переписать нищихъ по городамъ, устроить богадѣльни отдѣльно для мужчинъ и женщинъ. Богадѣльни должны были состоять въ вѣдѣніи священниковъ и содержаться на счетъ милостыни. При Ѳедорѣ Ивановичѣ въ 1592 году учреждается въ г. Ржевѣ пограничная застава для предохраненія отъ заразительныхъ болѣзней. При Борисѣ Годуновѣ возникаютъ уже такія мѣры благоустройства, какъ общественныя сооруженія, въ видахъ предоставленія заработка населенію. Съ этою цѣлью имъ предпринята была постройка колокольни Ивана Великаго въ Москвѣ.

Выполненіе всѣхъ этихъ мѣръ было дѣломъ различныхъ должностныхъ лицъ и учрежденій, начиная отъ духовнаго вѣдомства и кончая казначеемъ и дворецкимъ.

Такъ, напр., по распоряженію Великаго Князя Ивана Васильевича «дана выпись Ондрею Берсеневу, да хозяину Тю-

тину» *) о томъ, чтобы они строго наблюдали («бречи на крѣпко») за недопущеніемъ пьянства, дракъ и сквернословія и пр. по всей Москвѣ:

«И которые священники и дьяконы и иноки... учнутъ по корчмамъ ходити, и учнутъ въ піанство упиватись и по дворамъ и по улицамъ скитатись піани, или учнутъ сквернословити, или матерны лаяти кому»... и имъ такыхъ безчинниковъ, поповъ и діаконовъ и черьнцовъ имати»... и отсылать къ духовному начальству для наказанія и исправленія... Далѣе въ той же записи, подъ угрозой великой опалы князя и духовнаго запрещенія святителей указано: «чтобы православніи христіане, отъ мала и до велика. именемъ Божіимъ во лжу не клялись и на кривѣ креста не цѣловали и иными неподобными клятвами не клялись, и матерны бы не лаялись, и отцемъ и матерью скверными рѣчами другъ друга не упрекали, и всякими бъ неподобными рѣчами скверными другъ друга не укоряли, и бородъ бы не брили и не обсѣкали, и усовъ бы не подстригали, и къ волхвамъ бы и къ чародѣемъ и къ звѣздочетцомъ волхвовати не ходили и у поль бы чародѣи не были»...

Затѣмъ въ указной книгѣ приказа холопьяго суда содержатся, между прочимъ, запрещенія выгонять холоповъ въ голодное время безъ отпускныхъ, давать кабалу на вольныхъ людей и пр.

Въ 1682 году царемъ Ѳедоромъ Алексѣевичемъ изданъ указъ, въ которомъ съ одной стороны указаны недостатки дѣйствующихъ порядковъ, касающихся благосостоянія, а съ другой—указываются мѣры къ ихъ исправленію. Указъ этотъ не былъ приведенъ въ исполненіе по случаи смерти царя въ томъ же 1682 году. Но содержаніе его весьма интересно для характеристики тѣхъ взглядовъ на благоустройство, которые начали тогда проникать въ сознаніе передовыхъ людей общества. Въ немъ говорится объ устройствѣ въ Москвѣ двухъ богадѣленъ и о выдѣлѣ на ихъ содержаніе вотчины. Въ богадѣльняхъ предполагается содержать бѣдныхъ, увѣчныхъ и старыхъ людей, «а найпаче же служилаго чина, которые тяжкими ранами на государевыхъ службахъ изу-

*) Казначею и дворецкому.

вѣчены»... Всѣмъ же притворнымъ бродячимъ нищимъ для прекращенія тунеядства и воровства возбраняется ходить по улицамъ. Больныхъ заразительными и уродующими наружность болѣзнями, по примѣру европейскихъ государствъ, предписывается лѣчить, «отчего молодымъ дохтурамъ немалая польза и въ наукѣ своей изощреніе»... Далѣе въ указѣ излагается объ организаціи богадѣленъ, о сборѣ пожертвованій на призрѣніе, о распредѣленіи нищихъ по другимъ монастырямъ, или о передачѣ ихъ тѣмъ господамъ, кому они принадлежатъ, объ организаціи работъ для тѣхъ изъ нихъ, которые способны къ труду и пр. Затѣмъ указываются мѣры, которыя предполагается, по образцу другихъ государствъ, принять для обученія наукамъ и мастерствамъ дѣтей нищихъ, дабы они могли содержать себя и приносить пользу государству, перечисляются науки и ремесла, изученіе которыхъ представляется особенно полезнымъ въ государственныхъ цѣляхъ. Въ заключеніи указа приводится примѣръ европейскихъ странъ, въ которыхъ имѣются смирительные и рабочіе дома для воровъ и «непослушливыхъ сыновъ, которые досаждаютъ отцамъ, или матерямъ», и вообще принимаются разныя мѣры для обученія гражданъ наукамъ и ремесламъ, чтобы «каждый по своему званію могъ бы безъ обиды ближняго своего, праведнѣ хлѣбъ свой зажити, въ которомъ самая тишина, миръ и благословенство каждаго града состоится».

Въ областяхъ Московскаго Государства высшее управленіе первоначально находилось въ рукахъ царскихъ намѣстниковъ и волостелей, которымъ великіе князья жаловали города и волости «на кормленіе». Они имѣли право суда, причемъ вызовъ въ судъ, взысканіе штрафовъ съ виновныхъ и другія судебно-полицейскія обязанности выполнялись ихъ людьми совмѣстно съ выборными отъ земства («дворяне и подвойскіе») *), но въ дѣла внутренняго управленія они не вмѣшивались. Для этой цѣли въ каждомъ уѣздѣ была своя выборная система самоуправленія въ лицѣ «соцкихъ» и «старостъ», которымъ предоставлены были и полицей-

*) Уставная Двинская грамота 1397 года

скія функціи. Въ подраздѣленіяхъ провинцій также были выборные подчиненные органы—пятидесятскіе и десятскіе.

Намѣстники, преслѣдуя главнымъ образомъ свои частныя цѣли кормленія, мало обращали вниманіе на выполненіе своихъ судебныхъ функцій и вообще на благоустройство провинціи; а выборныя власти были стѣснены въ своихъ дѣйствіяхъ властью намѣстника. Вслѣдствіе этого количество преступленій, особенно разбоевъ, возросло до крайней степени. Тогда, для преслѣдованія разбойниковъ и суда надъ ними съ 30-хъ годовъ XVI столѣтія учреждены были «губныя избы» въ составѣ губного старосты, и при немъ губного дьяка, старостъ, десятскихъ и лучшихъ людей. Такимъ образомъ поимка разбойниковъ, а впослѣдствіи и татей, убійцъ и поджигателей, а также завѣдываніе тюрьмами было возложено на губныя власти.

Постоянныя жалобы на злоупотребленія со стороны намѣстниковъ и волостелей побудили Іоанна IV покончить съ началомъ кормленія и установить земское управленіе. Въ указѣ своемъ 1555 года онъ, между прочимъ, говоритъ: «И мы жалуючи крестьянство... намѣстниковъ, волостелей и праветчиковъ отъ городовъ и отъ волостей отставили... велѣли есми во всѣхъ городахъ и волостяхъ учинити старостъ излюбленныхъ, кому межъ крестьянъ управа чинить».

Власти земскія были: излюбленные головы, именуемые также старостами, земскій дьякъ и лучшіе люди (цѣловальники). Они вѣдали всѣми отраслями управленія (полицейскаго, финансоваго, экономическаго) и суда. Для полицейскаго управленія они пользовались выборными каждой общины соцкими и пятидесяцкими. Но компетенція земскихъ властей распространялась лишь на тяглыхъ людей, посадскихъ, крестьянъ и лишь отчасти на церковныя учрежденія. Власть надъ высшими сословіями принадлежала центральнымъ учрежденіямъ.

Въ эпоху смутнаго времени обнаружилась необходимость имѣть въ каждомъ городѣ военно-административную власть,— воеводъ, которые, имѣя главною своею цѣлью военную охрану области, вмѣстѣ съ тѣмъ связывали бы ее съ центромъ и распро-

страняли бы свою компетенцію на всѣ классы общества. Цѣль назначенія воеводъ—не кормленіе, а управленіе на государя. При воеводахъ состояли дьяки или подьячіе «съ приписью». Изъ этихъ лицъ составляется приказная изба съ раздѣленіемъ ея иногда на повытья. Кругъ вѣдомства воеводъ опредѣлялся наказами, по которымъ имъ въ числѣ другихъ дѣлъ (судъ, оборона и пр.) предоставлено вѣдать полицію, именно охранять безопасность и благочиніе, пресѣченіе преступленій, мѣры противъ пожаровъ, охраненіе общественной нравственности.

По отношенію къ губнымъ и земскимъ властямъ воеводѣ предоставлено было первоначально лишь право контроля безъ вмѣшательства въ ихъ дѣятельность. Но впослѣдствіи воевода дѣлается начальникомъ губныхъ властей во всѣхъ порученныхъ ихъ вѣдѣнію дѣламъ, а губные старосты—его помощниками. Что же касается земскихъ властей, то онъ является ихъ начальникомъ лишь въ области полицейской дѣятельности, не вмѣшиваясь въ финансовое и экономическое управленіе.

Независимо отъ указанныхъ учрежденій, полицейская власть въ вотчинахъ и помѣстьяхъ принадлежала ихъ владѣльцамъ—боярамъ, боярскимъ дѣтямъ и дворянамъ. Право владѣнія вотчинами принадлежало также церковнымъ учрежденіямъ и гостямъ. Заботы владѣльцевъ о благочиніи и благоустройствѣ въ своихъ владѣніяхъ, обусловливаясь ихъ личными экономическими интересами, не ограничивались какими либо опредѣленными рамками и находились въ прямой зависимости отъ доброй воли и средствъ владѣльца, а также отъ индивидуальныхъ его качествъ.

Императорскій періодъ.

Изъ вышеприведенныхъ данныхъ видно, что до начала XVII вѣка функціи полицейской власти распредѣлялись между самыми разнообразными правительственными, общественными и духовными властями и частными лицами, начиная отъ приказовъ, какъ центральныхъ управленій и воеводъ на мѣстахъ, и кончая помѣщиками и ихъ управителями. Въ XVII вѣкѣ полицейская дѣятельность начинаетъ сосредоточиваться въ рукахъ правительственной власти, ограничиваясь пока лишь предѣлами столицы. Попытки правительства, сначала слабыя, получили опредѣленное направленіе при Петрѣ I, при которомъ впервые появляется въ

законодательствѣ позаимствованный изъ Западной Европы терминъ «полиція». Какъ учрежденіе, полиція возникла въ 1718 году, когда въ С.-Петербургѣ учреждена была должность Генералъ-Полиціймейстера, и въ томъ же году были даны ему «пункты», которыми опредѣлялись обязанности городской полиціи. Изъ этихъ 13 пунктовъ, а также изъ регламента, изданнаго въ 1721 году, видно, что обязанности полиціи были слѣдующія: поимка воровъ, надзоръ за гуляющими людьми, прекращеніе дракъ и ссоръ на улицахъ, наблюденіе за выполненіемъ строительныхъ и противопожарныхъ правилъ, за устройствомъ и чистотою улицъ, безвредностью продаваемыхъ жизненныхъ припасовъ, недопущеніе обмѣра, обвѣса и другихъ обмановъ при торговлѣ и проч. Для полицейской службы опредѣлены были уличные надзиратели, офицеры, урядники, рядовые, караульщики, сотскіе, пятидесятскіе и десятскіе.

Петру же I принадлежитъ проведеніе въ жизнь мѣръ, намѣченныхъ вышеизложеннымъ указомъ 1682 года царя Алексѣя Михайловича, а именно: устройство смирительныхъ домовъ, прядильныхъ домовъ («для непотребнаго жъ и неистоваго женскаго пола»), госпиталей, сиротскихъ домовъ *), школъ для бѣдныхъ дѣтей, богадѣленъ, установленіе надзора за праздношатающимися и употребленіе ихъ и вообще бѣдныхъ людей на разныя общественныя работы **), устройство странноприимницъ и лазаретовъ въ монастыряхъ ***).

Вслѣдъ за С.-Петербургскою полиціею учреждена была земская полиція. Въ 1720 году издана была инструкція земскимъ коммисарамъ, которые для полицейскихъ обязанностей имѣли въ своемъ распоряженіи нижнихъ коммисаровъ, мостовыхъ надзирателей, служителей и пр.

Въ 1722 году учреждается въ Москвѣ должность Генералъ-Полиціймейстера, зависимая отъ Петербургскаго Генералъ-Полиціймейстера.

---

*) Регламентъ Главному Магистрату Гл. XX.
**) Инструкція Магистратамъ 1724 года.
***) Дополненіе къ духовному регламенту 1722 года.

Выдѣленіемъ спеціальной области полицейскихъ дѣлъ и назначеніемъ для отправленія ихъ особыхъ органовъ сдѣланъ былъ крупный шагъ впередъ на пути правильной организаціи благоустройства и благочинія. Тѣмъ не менѣе преобразованія Петра Великаго въ этой сферѣ, а въ особенности позднѣйшіе законодательные акты его преемниковъ имѣли и свою слабую сторону. Прежде всего они возложили на полицію цѣлый рядъ обязанностей, не имѣвшихъ отношенія къ полицейской дѣятельности въ прямомъ значеніи этого слова. Такъ, независимо отъ административной расправы, дававшей полиціи весьма обширныя полномочія *), она являлась также и органомъ судебной власти низшей инстанціи. На нее же возложены были и такія обязанности, какъ наблюденіе за выдѣлкой и продажей вина, и вообще за торговлей, принятіе мѣръ противъ распространенія моровой язвы и скотскихъ падежей, наблюденіе за постоемъ и пр. Затѣмъ законодательные акты того времени, перечисляя обязанности полиціи, весьма сложныя и разнородныя, часто не указывали мѣръ и способовъ къ ихъ выполненію. Наконецъ, на ряду съ вновь учрежденными органами полицейской власти, продолжали функціонировать и многія власти Московскаго періода, въ обязанность которыхъ входила полицейская дѣятельность; сохранились также и законы, регламентировавшіе ихъ дѣйствія.

Все это вносило крайнюю запутанность и неустойчивость въ дѣло полиціи. Она одновременно была судебнымъ, полицейскимъ, исполнительнымъ и распорядительнымъ органомъ; положеніе ея колебалось, власть то съуживалась, то расширялась, предметы вѣдомства представляли нѣчто крайне неопредѣленное. Въ цѣляхъ планомѣрнаго, твердаго распредѣленія функцій административныхъ, судебныхъ, полицейскихъ и финансовыхъ необходима была новая реформа. Основанія ея первоначально изложены были Императрицею Екатериною II въ наказѣ 14 Декабря 1766 года, въ которомъ, между прочимъ, указано, что гораздо лучше пре-

*) За разнаго рода проступки и нарушенія благочинія, требовавшія немедленнаго пресѣченія и воздѣйствія (административная расправа) полиція уполномочена была, помимо формъ судебнаго дѣлопроизводства, налагать собственною властью взысканія, какъ, напр., опредѣленіе на работы, уплата штрафовъ, наказаніе батогами (нищихъ) сдача праздношатающихся въ солдаты и пр.

дупреждать преступленія, нежели ихъ наказывать. Поэтому важнѣйшей задачей полиціи является предупрежденіе преступленій. Далѣе наказъ объясняетъ основанія, въ силу которыхъ полиціи должно быть предоставлено право административной расправы: «... вещи, относящіяся къ благочинію, всякій часъ случаются и тутъ не мѣсто пространнымъ судебнымъ порядкамъ, и здѣсь есть власть полиціи... Дѣйствія полиціи должны быть ни маломедлительны и заключаются въ обузданіи особъ и въ исправленіи ихъ»...

Въ 1775 году издано было «учрежденіе о губерніяхъ» *), на основаніи котораго организація полиціи представлялась въ слѣдующемъ видѣ.

Уѣздную полицію отправлялъ земскій судъ, состоявшій, подъ предсѣдательствомъ избираемаго дворянствомъ на 3 года земскаго исправника, или земскаго капитана, изъ выборныхъ же засѣдателей отъ дворянъ и отъ крестьянъ **), а городскую выполнялъ въ каждомъ городѣ, гдѣ не было коменданта, городничій.

Для водворенія порядка, поимки бѣглыхъ и проч. въ распоряженіи земскаго капитана находились сельскіе старосты, выборные и сотскіе ***), а подъ смотрѣніемъ городничаго были штатныя команды въ городахъ при разныхъ караулахъ присутственныхъ мѣстъ ****). Команды эти комплектовались сначала изъ армейскихъ унтеръ-офицеровъ и впослѣдствіи изъ инвалидовъ и вообще неспособныхъ къ военной службѣ. Раньше еще при воеводскихъ и губернскихъ канцеляріяхъ существовали особые служители «разсыльщики», а для преслѣдованія преступниковъ «сыщики», въ помощь которымъ отряжались отъ полковъ военныя команды.

Въ 1782 г. вышелъ уставъ благочинія или полицейскій *****), на основаніи котораго въ каждомъ городѣ образована управа благочинія или полицейская, гдѣ засѣдали: городничій, приставъ уголовныхъ и приставъ гражданскихъ дѣлъ и два ратмана по выбору отъ городского общества. Для столицы тогда же учреждена должность полиціймейстера и какъ столицы, такъ и прочіе города были раздѣлены на части, каждая подъ вѣдѣніемъ частнаго при-

*) П. С. З. № 14392—7 Ноября 1775 г.
**) Глава I примѣрный штатъ губерній—П. С. З. № 14392 ст. 23, 35, 52, и 223.
***) Тамъ же ст. 244.
****) Глава I—примѣрный штатъ губерній—П. С. З. № 14392 ст. 257.
*****) П. С. З. № 15379—8 Апрѣля 1782 г.

става, а часть дѣлилась на кварталы, въ которые опредѣлялись квартальные и въ помощь имъ квартальные или надзирательскіе поручики. Для каждой части столичнаго и губернскаго города учреждены были частныя полицейскія команды, въ вѣдомствѣ частныхъ приставовъ, при каждомъ изъ нихъ назначались два градскіе сержанта.

На основаніи Учрежденія о губерніяхъ 1775 г. и Устава благочинія 1782 года, какъ въ вѣдѣніи уѣздной *), такъ и городской полиціи **), кромѣ чисто полицейскихъ функцій, т. е. охраненія тишины и спокойствія во ввѣренной мѣстности, сосредоточивались судебно-слѣдственная и хозяйственная части. Полиція должна была производить дознанія о всякомъ происшествіи, преслѣдовать преступленія, разбирать маловажные проступки, рѣшать незначительные иски, взыскивать подати и недоимки, наблюдать за починкой дорогъ, провожать проходящія войска и мн. др. Но право судебной власти сохранено лишь за коллегіальными полицейскими учрежденіями—земскими судами и управами благочинія, въ составъ которыхъ входили и выборные отъ населенія. Это составляло весьма существенное преимущество реформы. Вторымъ преимуществомъ ея было болѣе точное опредѣленіе правъ и обязанностей полиціи и компетенціи ея въ судебныхъ дѣлахъ.

Въ 1797 году начинается перестройка учрежденій, образованныхъ Екатериною II; перестройка эта коснулась и полиціи, значительно измѣнивъ какъ компетенцію, такъ и наружную организацію ея. Но въ 1802 и послѣдующихъ годахъ Екатерининскія учрежденія были вновь постепенно возстановлены, съ нѣкоторыми измѣненіями и дополненіями. Такъ, съ 1803 года, вмѣсто городничихъ, правительство стало назначать начальниками полицій въ городахъ полиціймейстеровъ, увеличены были штаты полиціи въ нѣкоторыхъ городахъ путемъ учрежденія въ нихъ должностей приставовъ и надзирателей; во многихъ пунктахъ учреждены спеціальныя или мѣстныя полиціи (горная полиція, въ Тульскомъ оружейномъ заводѣ, на Нижегородской ярмаркѣ и пр.).

---

*) П. С. З. № 14322- глава XVIII ст. 235—252.
**) П. С.З. № 14392 глава XIX ст. 253 - 276.

Въ 1810 году выдѣлено было въ особую категорію государственныхъ дѣлъ «устройство внутренней безопасности или государственная полиція» *) и для завѣдыванія ими учреждено самостоятельное министерство полиціи. Въ наказѣ этому министерству, между прочимъ, изъяснено: «внутреннія мѣры управленія, пріемлемыя разными министерствами, приводятся въ исполненіе на мѣстахъ посредствомъ общей полиціи. Однѣ маловажныя полицейскія вины и способы воздержанія отъ оныхъ принадлежатъ непосредственному дѣйствію полиціи». Въ дѣлахъ же судебныхъ, какъ указано далѣе въ наказѣ, къ обязанности полиціи относится лишь «производство слѣдствій и всѣ мѣры къ тому относящіяся».

Министерство полиціи просуществовало недолго и было упразднено въ 1819 году съ передачей большей части дѣлъ его въ министерство внутреннихъ дѣлъ. Но вышеприведенное опредѣленіе круга дѣятельности полиціи сохранилось въ силѣ и имѣло существенное значеніе, устанавливая вполнѣ опредѣленно тѣ начала въ распредѣленіи функцій полицейскихъ и судебныхъ установленій, которыя намѣчены были въ общихъ чертахъ въ учрежденіи о губерніяхъ 1775 года. Съ этого времени исполнительныя дѣйствія, предупрежденіе, пресѣченіе, принужденіе, административная расправа и судъ по маловажнымъ преступленіямъ и проступкамъ въ точно указанныхъ предѣлахъ отошли въ область полиціи, а правосудіе по всѣмъ остальнымъ дѣламъ должно было осуществляться органами юстиціи.

Дальнѣйшія ограниченія круга дѣйствій общей полиціи послѣдовали: а) въ 1811 году съ учрежденіемъ корпуса жандармовъ внутренней стражи, къ обязанностямъ коего отошли: поимка воровъ, разбойниковъ и бѣглыхъ, разсѣяніе скопищъ и усмиреніе неповиновеній и буйствъ, взятіе подъ стражу преступниковъ, захваченныхъ на мѣстѣ преступленія съ поличнымъ и б) въ 1826 году, когда указомъ 3 Іюня учреждено было 3-е отдѣленіе Собственной ЕГО ИМПЕРАТОРСКАГО ВЕЛИЧЕСТВА канцеляріи, въ вѣдѣніе которой выдѣлены были дѣла политическія и болѣе важныя и секретныя дѣла полицейскія. Управленіе корпусомъ

*) Высочайшій Манифестъ 25 іюня 1810 года.

жандармовъ и 3-мъ отдѣленіемъ объединено было въ одномъ лицѣ—Шефѣ жандармовъ.

Всѣ приведенныя мѣропріятія въ значительной мѣрѣ упростили и облегчили дѣятельность общей полиціи, подавленной массой дѣлъ и разнообразіемъ и сложностью своихъ обязанностей. Но, несмотря на это, составъ полиціи, въ особенности уѣздной, оказывался все-таки крайне недостаточнымъ для выполненія своихъ обязанностей. Съ увеличеніемъ народонаселенія и развитіемъ общественной жизни, число полицейскихъ дѣлъ росло, а между тѣмъ составъ уѣздной полиціи оставался неизмѣннымъ еще съ предшествующаго столѣтія. Положеніе еще болѣе осложнялось обширностью раіоновъ, ввѣренныхъ попеченію земскихъ судовъ.

При такихъ условіяхъ упущенія и безпорядки въ земскихъ судахъ представлялись неизбѣжнымъ явленіемъ, вызывая разнаго рода мѣры взысканія со стороны губернскаго начальства. Это обстоятельство отняло у лучшихъ людей дворянства охоту служить по выборамъ въ земскихъ судахъ; полицейскія должности вслѣдствіе этого пришлось замѣщать лицами совершенно несоотвѣтствующими, которыя своими дѣйствіями роняли авторитетъ полицейской власти въ глазахъ населенія.

Образованный по ВЫСОЧАЙШЕМУ повелѣнію 6 Декабря 1826 года комитетъ проектировалъ рядъ мѣръ для реорганизаціи уѣздной полиціи. Между прочимъ, предполагалось: 1) возвысить слишкомъ приниженное въ то время положеніе исправника; 2) образовать уѣздный совѣтъ съ исправникомъ во главѣ, или же съ предводителемъ дворянства, и 3) оставить на полиціи только прямыя ея обязанности, отдѣливъ судебно-слѣдственную и хозяйственную часть. Выработанный имъ проектъ, равно какъ проекты Графа Сперанскаго и Генералъ-Адъютанта Балашова о реорганизаціи сельской полиціи не были, однако же, осуществлены, и правительство обратилось къ введенію лишь нѣкоторыхъ улучшеній. На основаніи отзывовъ губернаторовъ, затребованныхъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, признано было по уѣздному управленію необходимымъ измѣнить штаты земскаго суда, возвысивъ содержаніе всѣмъ должностнымъ лицамъ, и узаконить введенное въ силу необходимости на практикѣ раздѣленіе уѣзда на участки между засѣдателями. Начала эти вошли въ основу закона о по-

лиціи 3 Іюня 1837 г. *), по коему земскій судъ составленъ изъ пресѣдательствующаго въ немъ исправника, старшаго непремѣннаго засѣдателя (обѣ должности выборныя отъ дворянства) и двухъ сельскихъ засѣдателей (отъ крестьянъ). Самый уѣздъ былъ раздѣленъ на участки или станы, состоявшіе подъ вѣдѣніемъ участковыхъ засѣдателей или становыхъ приставовъ, которые назначались губернскимъ начальствомъ изъ кандидатовъ, избираемыхъ дворянствомъ **).

Городская полиція осталась въ положеніи опредѣленномъ закономъ 24 Октября 1803 г. ***), по которому ежегодно повторялось составленіе и утвержденіе новыхъ штатовъ. На основаніи такихъ штатовъ личный составъ полиціи былъ крайне ограниченный и содержаніе въ высшей степени недостаточное.

Сельская полиція—сотскіе и подвѣдомственные имъ десятскіе—избирались населеніемъ для исполненія приказаній станового пристава и непосредственнаго надзора за благочиніемъ. Первые должны имѣть въ своемъ вѣдѣніи отъ 100 до 200, а послѣдніе отъ 10 до 20 сельскихъ обывательскихъ дворовъ (§ 8). Въ то же время введены пятисотскіе или тысяцкіе въ посадахъ и мѣстечкахъ, состоящихъ на городскомъ положеніи, а равно въ заштатныхъ городахъ, неимѣющихъ особой городской полиціи. Подъ непосредственнымъ надзоромъ станового пристава, имъ ввѣрено завѣдываніе всѣми дѣлами мѣстной полиціи (§ 9).

Что же касается установленія уѣздной стражи, то этотъ вопросъ не разработанъ въ положеніи о земской полиціи 1837 года и лишь примѣч. 3 къ общему штату земскихъ судовъ назначено при каждомъ изъ нихъ по три разсыльныхъ и по одному при каждомъ становомъ приставѣ; законъ рекомендовалъ также, чтобы какъ разсыльные, такъ и тысяцкіе, пятисотскіе и сотскіе, а равно

*) П. С. З. № 10305—ВЫСОЧ. утв. полож. о земск. полиц.

**) Станъ существовалъ издавна, какъ единица дѣленія уѣзда и въ древности обозначалъ мѣсто, гдѣ ставились или останавливались тіуны и доводчики при своихъ разъѣздахъ; названіе пристава примѣнялось къ лицу, исполнявшему порученія по судебной части, сыску приводу отвѣтчиковъ и розыску бѣглыхъ людей; пристава иначе назывались недѣльщиками и въ виду того, что они исполняли свои обязанности по недѣлямъ. О станѣ, становомъ строеніи и приставахъ упоминается во многихъ мѣстахъ Уложенія Царя Алексѣя Михайловича, напечатаннаго въ 1 т. П. С. З.

***) П. С. З. № 21007

десятскіе назначались изъ отставныхъ и уволенныхъ въ безсрочный отпускъ, извѣстныхъ своимъ хорошимъ поведеніемъ нижнихъ военныхъ чиновъ.

Къ этому періоду времени относятся отдѣльныя мѣры правительства, по учрежденію въ нѣкоторыхъ губерніяхъ конно-полицейскихъ командъ.

Первоначально подобныя команды были образованы въ Бессарабской области (впослѣдствіи губерніи) еще въ 1828 году, на основаніи ВЫСОЧАЙШЕ утвержденнаго 29 Февраля 1828 г. штата *), дополненнаго по ВЫСОЧАЙШЕМУ повелѣнію 18 Декабря 1835 г. **) и ВЫСОЧАЙШЕ утвержденному 27 Октября 1858 г. ***) мнѣнію Государственнаго Совѣта. Согласно этимъ законодательнымъ опредѣленіямъ, въ каждомъ уѣздѣ Бессарабской губерніи состояли команды пѣшихъ и конныхъ разсыльныхъ (каларашей) изъ 2 пѣшихъ и 6 конныхъ, а всего въ 7 уѣздахъ 14 пѣшихъ, съ содержаніемъ по 72 руб. въ годъ, и 45 конныхъ, съ платой по 120 руб. на всемъ ихъ содержаніи.

Въ 1840 году, по ходатайству Кіевскаго Генералъ-Губернатора Бибикова, въ виду особеннаго политическаго и пограничнаго положенія Юго-Западнаго края, увеличено въ нѣкоторыхъ уѣздахъ Кіевской, Подолской и Волынской губерній штатное число разсыльныхъ при каждомъ земскомъ судѣ, вмѣсто 3 до 10, а при каждомъ становомъ приставѣ вмѣсто одного— —двухъ, причемъ изъ нихъ сформированы конныя команды для разсылки пакетовъ и для исполненія другихъ порученій исправника и становыхъ. Въ трехъ Юго-Западныхъ губерніяхъ, по ВЫСОЧАЙШЕ утвержденнымъ положеніямъ Комитета Зап. губ.: 5 Мая 1840 г. ****), 12 Декабря 1841 г. *****), и 8 Мая 1843 г.******), учреждены при каждой уѣздной полиціи по одному уряднику (40 руб. жалованья) и по 10 рядовыхъ (25 руб.); кромѣ того, полагались: обмундированіе, вооруженіе, продовольствіе и фуражъ для лошади. Содержаніе

*) П. С. З. № 1834.
**) П. С. З. № 8683.
***) Въ П. С. З. не вошло.
****) П. С. З. № 13465.
*****) П. С. З. № 15111.
******) П. С. З. № 16825.

одного человѣка, не считая отвода помѣщенія отъ обывателей, обходилось въ 98 руб. Вся численность конныхъ разсыльныхъ командъ равнялась 650 человѣкамъ, изъ коихъ 36 урядниковъ и 614 рядовыхъ.

По особому же ВЫСОЧАЙШЕМУ повелѣнію, послѣдовавшему въ 1848 г., въ Пермскую и Казанскую губерніи, какъ лежащія по направленію Сибирскаго тракта, въ окрестностяхъ котораго обыкновенно разсѣевалась масса бродягъ и бѣглыхъ преступниковъ, слѣдовавшихъ по этапу въ Сибирь или убѣгавшихъ съ каторги, разрѣшено было ежегодно командировать конные казачьи отряды изъ Оренбургскаго и Уральскаго казачьихъ войскъ. Отряды эти (въ Пермской губерніи 613 нижнихъ чиновъ при 2 штабъ-офицерахъ и 11 оберъ-офицерахъ, въ Казанской— 344 нижнихъ чина при 8 оберъ-офицерахъ), поставлены въ вѣдѣніе губернаторовъ и раскомандированы по уѣздамъ въ распоряженіе городскихъ и уѣздныхъ полицій *).

Въ 1853 году, по особому ВЫСОЧАЙШЕМУ повелѣнію, былъ возбужденъ въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ вопросъ о замѣнѣ во всѣхъ городахъ полицейскихъ и пожарныхъ служителей, комплектовавшихся изъ инвалидовъ внутренней стражи, неспособными нижними чинами 2-го разряда, состоящими при городскихъ баталіонахъ, съ отнесеніемъ содержанія ихъ на счетъ гражданскаго вѣдомства. ВЫСОЧАЙШЕ утвержденными 23 Іюня того же года нормальными штатами положено сформировать городскія полицейскія команды изъ нижнихъ чиновъ военнаго вѣдомства съ такимъ разсчетомъ, чтобы на 2.000 жителей приходилось 5 полицейскихъ служителей и на 5.000 жителей 1 унтеръ-офицеръ и 9 полицейскихъ служителей. Содержаніе имъ опредѣлено примѣнительно къ порядку довольствія нижнихъ воинскихъ чиновъ**). При этомъ постановлено, въ случаѣ недостатка городскихъ средствъ для возмѣщенія расходовъ на пожарныя команды, отнести

*) Въ 1870 г. нарядъ казачьихъ отрядовъ въ Пермскую и Казанскую губерніи былъ отмѣненъ и взамѣнъ ихъ была учреждена конная и пѣшая полицейская стража изъ вольнонаемныхъ людей (уѣздныя команды полицейскихъ объѣздчиковъ), въ составѣ для Казанской губ. 96 конныхъ и 48 пѣшихъ стражниковъ, а для Пермской—117 конныхъ и 100 пѣшихъ. Содержаніе ихъ отнесено на счетъ казны, съ отводомъ квартиръ отъ обывателей на общемъ основаніи.

**) П. С. З. № 27372—ВЫСОЧ. утв. положеніе Комитета Министровъ: объ устройствѣ въ городахъ полицейскихъ командъ.

ихъ на счетъ особаго страхового сбора; всѣ же расходы по полицейской командѣ—производить изъ городскихъ доходовъ.

Вскорѣ по введеніи закона 3 Іюня 1837 года о реформѣ земской полиціи обнаружились ея недостатки: неопредѣленность правъ и обязанностей исправника и невозможность для становыхъ приставовъ, при массѣ возложенныхъ на нихъ дѣлъ и обширности становъ, выполнять свои обязанности. Кромѣ того, съ учрежденіемъ въ 1838 году окружныхъ начальниковъ министерства государственныхъ имуществъ, которымъ были предоставлены права полицейской власти въ селеніяхъ казенныхъ крестьянъ, стали возникать между ними и чинами земской стражи постоянныя пререканія и коллизіи, что крайне невыгодно отражалось на дѣятельности обоихъ вѣдомствъ. Между тѣмъ на очередь была поставлена уже крестьянская реформа, которая не могла быть успѣшно проведена при существованіи обветшалыхъ мѣстныхъ учрежденій. Въ виду сего по ВЫСОЧАЙШЕМУ повелѣнію 18 Февраля 1858 года министрамъ юстиціи, государственныхъ имуществъ и внутреннихъ дѣлъ и генералъ-адъютанту Ростовцеву было поручено составить предположенія объ устройствѣ уѣзднаго управленія и представить таковыя въ главный комитетъ по устройству сельскаго состоянія. Въ этотъ же комитетъ поступили соображенія по тому же предмету особаго совѣщанія, образованнаго съ участіемъ губернаторовъ.

По журналу главнаго комитета состоялось 25 Марта 1859 г. ВЫСОЧАЙШЕЕ повелѣніе, которымъ намѣчены были главныя начала преобразованія полиціи; они заключались въ объединеніи городской и земской полиціи подъ властью уѣзднаго исправника по назначенію отъ правительства, въ устраненіи изъ обязанностей полиціи слѣдственной и хозяйственно-распорядительной части, для которыхъ предполагалось создать особые органы. Кромѣ того, признано было необходимымъ болѣе точно опредѣлить кругъ дѣйствій, права и обязанности полиціи по отношенію къ губернаторамъ и другимъ властямъ какъ въ обыкновенное время, такъ и въ чрезвычайныхъ случаяхъ.

Разработка приведенныхъ положеній и начертаніе по нимъ подробныхъ проектовъ были возложены на образованную подъ

предсѣдательствомъ тайнаго совѣтника Милютина коммиссію о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ.

Согласно ВЫСОЧАЙШЕМУ указанію, прежде всего приступлено было къ разсмотрѣнію проекта о слѣдственной части. Въ Іюлѣ 1860 года были ВЫСОЧАЙШЕ утверждены: постановленія объ отдѣленіи слѣдственной части отъ полиціи, объ учрежденіи судебныхъ слѣдователей и наказъ чинамъ полиціи о производствѣ дознаній по происшествіямъ, могущимъ заключать въ себѣ признаки преступленій.

Въ томъ же 1860 году были выработаны проекты: 1) общаго учрежденія полиціи уѣздной и городской; 2) наказа полиціямъ; 3) временныхъ правилъ для дѣйствія ея по предметамъ, оставленнымъ въ ея вѣдѣніи до преобразованія другихъ частей управленія; 4) правилъ о формѣ чиновъ полиціи, и 5) о полицейскихъ командахъ. Но соединенное присутствіе департаментовъ законовъ, государственной экономіи и главнаго комитета по устройству сельскаго состоянія, въ виду затруднительности полнаго преобразованія полиціи и настоятельной необходимости нѣкоторыхъ измѣненій во внѣшнемъ ея устройствѣ, признало возможнымъ привести въ исполненіе лишь ту часть проектированныхъ постановленій, которая относится до образованія полиціи, состава и средствъ содержанія, оставивъ безъ измѣненія предметы вѣдомства, предѣлы власти, порядокъ дѣйствій, распредѣленіе обязанностей, отчетность и отвѣтственность полиціи впредь до преобразованія судебнаго устройства и хозяйственнаго управленія.

Таковъ былъ характеръ улучшеній, произведенныхъ въ полиціи временными правилами 25 Декабря 1862 года *).

Сущность Временныхъ Правилъ, дѣйствующихъ въ главной ихъ части и въ настоящее время, состоитъ въ томъ, что бывшія земскія и городскія полиціи соединены въ одно общее уѣздное полицейское управленіе, за исключеніемъ всѣхъ губернскихъ и нѣкоторыхъ болѣе значительныхъ уѣздныхъ городовъ, а также

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1 Отд. 3 стр. 147—153. П. С. З. № 39087. ВЫСОЧАЙШІЕ утвержденныя Временныя Правила объ общемъ устройствѣ полиціи въ городахъ и уѣздахъ, по общему учрежденію управляемыхъ, Распубликованы Именнымъ, даннымъ Сенату указомъ, въ коемъ выражено, «что Временныя Правила издаются впредь до изданія общаго учрежденія полиціи».

нѣкоторыхъ безъуѣздныхъ городовъ, посадовъ, мѣстечекъ, коимъ сохранена особая полиція; та и другая полиціи образованы по новымъ штатамъ, въ коихъ содержаніе чиновъ, по возможности, увеличено и прежніе выборные земскіе исправники замѣнены уѣздными исправниками отъ правительства. Общее присутствіе уѣзднаго полицейскаго управленія образуется въ составѣ исправника, его помощника и выборныхъ сословныхъ засѣдателей. Въ городахъ, гдѣ сохранена городская полиція, учреждены городскія полицейскія управленія.

Подвѣдомственными полицейскому управленію исполнительными чиновниками поставлены въ уѣздахъ становые пристава, а въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ—городскіе пристава, ихъ помощники и полицейскіе надзиратели. При уѣздномъ полицейскомъ управленіи образована канцелярія, подъ завѣдываніемъ секретаря и учреждены разсыльные.

По утвержденнымъ тогда же штатамъ, введены городскія полицейскія команды изъ унтеръ-офицеровъ, помощниковъ ихъ и нижнихъ чиновъ, которыя набирались изъ вольнонаемныхъ лицъ, преимущественно изъ безсрочно отпускныхъ и отставныхъ нижнихъ военныхъ чиновъ. Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ учреждена была при полицейскихъ управленіяхъ конная стража. Въ сельскихъ поселеніяхъ, въ качествѣ нижнихъ чиновъ полиціи, оставлены были на прежнихъ основаніяхъ сотскіе и десятскіе.

Въ 1864 году были изданы судебные уставы и положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. Такимъ образомъ, реформа судебныхъ учрежденій и общественнаго хозяйства была выполнена и наступила предрѣшенная законодательною властью очередь окончательнаго преобразованія полиціи *). Между тѣмъ чрезвычайная сложность задачи, требующей подробнаго и всесторонняго разсмотрѣнія отношеній губернскихъ и уѣздныхъ административно-полицейскихъ учрежденій ко всѣмъ прочимъ правительственнымъ и общественнымъ установленіямъ и тѣсная связь этого труда съ работами особой коммиссіи при Министерствѣ Юстиціи о дальнѣйшемъ преобразованіи слѣдственной части, равно какъ и съ

*) См. мотивировку Временныхъ Правилъ 25 Декабря 1862 года.

трудами другихъ коммиссій, имѣвшими отношеніе къ полиціи,— не дали возможности приступить тогда же къ разрѣшенію этой задачи во всемъ ея объемѣ. Вслѣдствіе сего и въ виду постоянныхъ и настойчивыхъ представленій губернаторовъ о крайне неудовлетворительномъ состояніи полиціи, министерство внутреннихъ дѣлъ приступило къ разработкѣ частичныхъ реформъ въ тѣхъ областяхъ полицейскаго дѣла, въ которыхъ наиболѣе остро чувствовались недостатки дѣйствовавшихъ нормъ. Но представленный имъ въ 1866 году проектъ объ измѣненіи условій замѣщенія должностей сотскихъ и десятскихъ и объ учрежденіи въ уѣздахъ особыхъ командъ полицейскихъ объѣздчиковъ не былъ утвержденъ законодательною властью въ виду значительности сопряженныхъ съ этимъ расходовъ и неимѣнія въ виду источниковъ для ихъ пополненія. Въ 1870 году издано было новое городовое положеніе; такимъ образомъ, еще одна отрасль общественнаго хозяйства получила надлежащую организацію съ освобожденіемъ чиновъ полиціи въ городахъ отъ лежавшихъ на нихъ по сему предмету обязанностей. Но правительство прежде всего было озабочено устройствомъ полиціи въ уѣздахъ, гдѣ особенно тяжело сказывался недостатокъ полицейскаго надзора. Границы становъ были чрезмѣрно велики, огромное пространство представляло фактически непреодолимое препятствіе для одного человѣка—станового пристава—исполнять лежащія на немъ обязанности, тѣмъ болѣе, что онъ не имѣлъ ни штатной канцеляріи, ни разсыльныхъ въ достаточномъ числѣ. При такихъ условіяхъ вся полицейская дѣятельность лежала на сотскихъ и десятскихъ, но составъ ихъ—крайне неудовлетворительный и улучшеніе его представлялось затруднительнымъ, во-первыхъ, въ виду условій назначенія (по выборамъ) и зависимости отъ избирателей, а во-вторыхъ, по недостаточности вознагражденія, а часто и при полномъ отсутствіи такового. Въ виду этого въ 1873 году министромъ внутреннихъ дѣлъ представленъ былъ въ государственный совѣтъ новый проектъ о переустройствѣ полиціи, по которому предполагалось: учредить полицейскую стражу изъ конныхъ и пѣшихъ стражниковъ съ упраздненіемъ существующихъ въ нѣкоторыхъ губерніяхъ полицейскихъ командъ, а также должностей тысящкихъ и сотскихъ,

упразднить коллегіальный составъ уѣздныхъ полицейскихъ управленій, объединить полицію въ уѣздахъ, уѣздныхъ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ подъ властью исправниковъ съ переименованіемъ ихъ въ уѣздные начальники, повысить ихъ, а также помощниковъ исправниковъ и приставовъ по классамъ должностей, составить новое, болѣе равномѣрное распредѣленіе полицейскихъ участковъ (становъ) и должностей исполнительной полиціи, усилить средства становыхъ приставовъ съ переименованіемъ ихъ въ участковые пристава.

Но государственный совѣтъ, признавая настоятельность усиленія полиціи, остановился прежде всего на томъ соображеніи, что проектируемая къ учрежденію полицейская стража, въ весьма ограниченномъ (въ зависимости отъ финансовыхъ соображеній) составѣ, не въ состояніи будетъ замѣнить сотскихъ, такъ какъ на одного стражника приходилось бы около 18 селеній и до 2.800 человѣкъ при раіонѣ въ 140 кв. верстъ. Въ виду сего государственный совѣтъ нашелъ непзбѣжнымъ сохранить и впредь институтъ сотскихъ съ улучшеніемъ лишь состава ихъ путемъ назначенія достаточнаго содержанія и установленія болѣе дѣйствительнаго контроля правительственной власти за ихъ назначеніемъ. Но при этомъ, по мнѣнію государственнаго совѣта, представлялось бы весьма цѣлесообразнымъ учрежденіе въ уменьшенномъ противъ проекта составѣ полицейской стражи для руководства сотскими и установленія связи между сельскою и уѣздною полиціею.

Указавъ, такимъ образомъ, наиболѣе дѣйствительные способы къ улучшенію полиціи, государственный совѣтъ, по ВЫСОЧАЙШЕ утвержденному 25 Декабря 1874 года журналу своему, предоставилъ министру внутреннихъ дѣлъ пересмотрѣть внесенный имъ проектъ на изложенныхъ основаніяхъ.

Между тѣмъ въ 1878 году по поводу возникшихъ безпорядковъ образовано было, по ВЫСОЧАЙШЕМУ повелѣнію, особое совѣщаніе подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Валуева изъ министровъ внутреннихъ дѣлъ, народнаго просвѣщенія, главноуправляющаго Собственною ЕГО ИМПЕРАТОРСКАГО ВЕЛИЧЕСТВА канцеляріею и шефа жандармовъ для изысканія

мѣръ къ лучшему охраненію спокойствія и безопасности въ Имперіи. Въ виду указанной этимъ совѣщаніемъ необходимости безотлагательнаго усиленія полиціи, министръ внутреннихъ дѣлъ, согласно ВЫСОЧАЙШЕМУ повелѣнію 1 Мая 1878 года, внесъ въ комитетъ министровъ новый проектъ о переустройствѣ полиціи, въ которомъ предполагалось: 1) усилить канцелярскія средства становыхъ приставовъ на 200 руб. по каждому стану; 2) измѣнить порядокъ назначенія и увольненія и сроки службы сотскихъ и десятскихъ съ освобожденіемъ ихъ отъ натуральной повинности; 3) учредить должности конно-полицейскихъ урядниковъ для надзора за дѣйствіями сотскихъ и десятскихъ, и 4) образовать отдѣльную полицейскую стражу во всѣхъ губерніяхъ и другихъ болѣе значительныхъ городахъ.

По разсмотрѣніи сего проекта Комитетъ Министровъ согласился на увеличеніе канцелярскихъ суммъ становыхъ приставовъ и на учрежденіе урядниковъ въ 46 губерніяхъ, управляемыхъ по общему учрежденію, въ составѣ 5.000 человѣкъ. Что же касается измѣненія дѣйствующаго постановленія о сотскихъ и десятскихъ, а также образованія конно-полицейской стражи въ городахъ, то исполненіе предположеній по сему дѣлу министра внутреннихъ дѣлъ комитетъ министровъ призналъ необходимымъ отложить до внесенія отдѣльнаго представленія въ государственный совѣтъ.

Приведенное положеніе комитета министровъ удостоено было ВЫСОЧАЙШАГО утвержденія 9 Іюня 1878 года.

Въ томъ же 1878 году послѣдовало усиленіе полиціи въ гор. Одессѣ, Кіевѣ, Харьковѣ, Казани, Саратовѣ, Нижнемъ-Новгородѣ, Самарѣ, Ростовѣ-на-Дону и Николаевѣ, а также назначено было къ ежегодному отпуску 138.000 руб. для покрытія расходовъ по сыскной части въ 46 губерніяхъ Россіи. Вопросъ этотъ возникъ при обсужденіи въ Особомъ Совѣщаніи мѣръ противъ развитія революціонной дѣятельности подпольнаго кружка, именовавшагося исполнительнымъ комитетомъ русской соціалъ-революціонной партіи. Представленіе по сему предмету внесено было министромъ внутреннихъ дѣлъ на разсмотрѣніе комитета министровъ, примѣнительно къ порядку, принятому при учрежденіи института полицейскихъ урядниковъ. Усиленіе полиціи въ

названныхъ городахъ мотивировалось особенно сильнымъ развитіемъ въ нихъ дѣятельности революціонныхъ агитаторовъ и заключалось: 1) въ учрежденіи должностей околоточныхъ надзирателей; 2) въ образованіи командъ конно-полицейскихъ стражниковъ; 3) въ увеличеніи состава полицейскихъ исполнительныхъ чиновниковъ и нижнихъ чиновъ, и 4) въ увеличеніи денежнаго довольствія по нѣкоторымъ изъ полицейскихъ должностей въ городахъ: Самарѣ, Ростовѣ-на-Дону, Нижнемъ-Новгородѣ, Казани и Николаевѣ.

Журналъ комитета по сему вопросу ВЫСОЧАЙШЕ одобренъ 19 Ноября 1878 года.

Въ 1879 году министерствомъ внутреннихъ дѣлъ вновь былъ возбужденъ вопросъ о реформѣ сельской полиціи. Въ представленіи по этому поводу въ государственный совѣтъ министерство внутреннихъ дѣлъ, исходя изъ того положенія, что крайне неудовлетворительный составъ ея обусловливается порядкомъ назначенія и матеріальными условіями службы, полагало упразднить существующихъ десятскихъ и сотскихъ (48.000 сотскихъ и до 220.000 десятскихъ), замѣнивъ ихъ сотскими въ составѣ 20.000 человѣкъ съ назначеніемъ имъ содержанія изъ земскихъ сборовъ не менѣе 72 руб. въ годъ каждому. Эти сотскіе должны быть назначаемы исправникомъ изъ числа кандидатовъ, избираемыхъ по каждой волости въ числѣ двухъ человѣкъ изъ лицъ вполнѣ благонадежныхъ и отвѣчающихъ условіямъ полицейской службы. Въ случаѣ же неудовлетворительности выборныхъ кандидатовъ исправнику предоставлялось назначить по своему выбору сотскаго хотя бы и не изъ крестьянъ данной волости. Сотскіе на время службы освобождаются отъ земскихъ и мірскихъ натуральныхъ повинностей и пользуются правомъ на награжденіе медалями за безпорочную службу въ полиціи (по правиламъ, ВЫСОЧАЙШЕ утвержденнымъ 17 Декабря 1876 г.). Но государственный совѣтъ, находя, что 20.000 сотскихъ, хотя бы и вполнѣ соотвѣтствующихъ условіямъ службы, не могутъ замѣнить существующихъ нынѣ 268.000 чиновъ сельской полиціи и что улучшенія состава ихъ можно достигнуть и при существующихъ условіяхъ, путемъ установленія болѣе строгаго отношенія общаго присутствія уѣзднаго поли-

цейскаго управленія къ возложенной на него по дѣйствующему закону (ст. 809 и 812, т. IX зак. о сост.) обязанности утвержденія избираемыхъ десятскихъ и сотскихъ, не призналъ возможнымъ согласиться съ означеннымъ представленіемъ министра внутреннихъ дѣлъ, указавъ, что впредь до окончанія въ коммиссіи о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ работъ по общей реформѣ полиціи возможно было бы достигнуть усиленія полицейскаго надзора путемъ увеличенія нынѣшняго состава урядниковъ.

Согласно вышеприведеннымъ указаніямъ государственнаго совѣта послѣдовало увеличеніе состава полицейскихъ урядниковъ сперва въ С.-Петербургской, Харьковской, Московской и Таврической губерніяхъ на 109 человѣкъ (ВЫСОЧАЙШІЯ повелѣнія 11 и 25 Мая и 24 Іюня 1879 года), а затѣмъ по ВЫСОЧАЙШЕ утвержденному 5 Сентября 1879 года положенію комитета министровъ составъ урядниковъ усиленъ былъ на 550 человѣкъ въ 46 губерніяхъ, по общему учрежденію управляемыхъ, причемъ какъ то, такъ и другое усиленіе введено было временно впредь до утвержденія въ законодательномъ порядкѣ положенія объ устройствѣ полиціи вообще.

По упраздненіи коммиссіи о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, работы по составленію проекта общаго переустройства сихъ учрежденій возложены были на «особую коммиссію для составленія проектовъ мѣстнаго управленія», образованную по ВЫСОЧАЙШИМЪ повелѣніямъ 4 Сентября и 20 Октября 1881 года подъ предсѣдательствомъ Статсъ-Секретаря Каханова въ составѣ представителей вѣдомствъ, свѣдущихъ лицъ, а также сенаторовъ, командированныхъ въ 1880 году для ревизіи нѣкоторыхъ губерній и для собранія данныхъ о потребностяхъ мѣстнаго управленія. Собранные означенною коммиссіею матеріалы и высказанныя ею соображенія, въ виду близости ихъ къ современнымъ условіямъ и возникающимъ нынѣ вопросамъ, представляютъ весьма существенный интересъ и въ настоящее время.

Обратившись къ выполненію возложенной на нее задачи, коммиссія нашла, что существеннѣйшіе недостатки дѣятельности полиціи коренятся въ обиліи, разнообразіи и непосильности возложенныхъ на полицейскихъ чиновъ обязанностей, которыя долж-

ны опредѣляться лишь кругомъ дѣлъ по охраненію и возстановленію общественнаго порядка, безопасности и спокойствія, по предупрежденію и пресѣченію преступленій, дознаніямъ по нимъ, обвиненіямъ на судѣ, исключая случаевъ, возникающихъ въ порядкѣ частнаго обвиненія, исполненіемъ судебныхъ приговоровъ и содѣйствіемъ и оказаніемъ первой помощи всѣмъ и каждому въ случаѣ несчастій. Въ виду сего коммиссія полагала, что освобожденіе полиціи отъ обязанностей, выходящихъ изъ указаннаго круга дѣлъ, составляло бы одно изъ средствъ къ существенному улучшенію ея дѣятельности. Но проведеніе въ жизнь этого положенія, какъ выяснилось изъ объясненій товарища министра внутреннихъ дѣлъ сенатора Оржевскаго, можетъ быть допущено лишь постепенно, ибо оно предполагаетъ существованіе соотвѣтствующихъ общественныхъ органовъ для выполненія всѣхъ изъятыхъ изъ вѣдѣнія полиціи обязанностей. За границею раздѣленіе предметовъ полицейскаго вѣдомства между правительствомъ и органами общественнаго управленія фактически создаетъ существованіе двухъ полицій: государственной—для охраны безопасности и общественной—для охраны благосостоянія и благоустройства, что едва ли въ полной мѣрѣ можетъ быть проведено въ Россіи.

Затѣмъ коммиссія признала существенно важнымъ, въ видахъ правильной постановки полицейской дѣятельности, издать сводъ правилъ «Учрежденіе полиціи», въ коемъ должны быть въ точности опредѣлены предѣлы власти и способы дѣйствія полицейскихъ чиновъ и служителей въ обыкновенныхъ обстоятельствахъ. Кромѣ того, необходимъ коренной пересмотръ устава о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій, а также статей другихъ уставовъ, до дѣятельности полиціи относящихся.

Обращаясь къ организаціи полиціи, коммиссія полагала сохранить учрежденіе десятскихъ въ формѣ повинности населенія для исполненія въ мѣстѣ жительства десятскихъ законныхъ распоряженій сельскихъ старостъ и волостелей (особыхъ проектированныхъ Кахановскою коммиссіею волостныхъ всесословныхъ начальниковъ), а также полицейскихъ и иныхъ властей, причемъ отмѣнить установленное нынѣ дежурство десятскихъ при поли-

цейскихъ чинахъ. Затѣмъ, въ виду собранныхъ сенаторскими ревизіями данныхъ о неудовлетворительности института полицейскихъ урядниковъ, коммиссія, по выслушаніи объясненій по сему вопросу сенатора Оржевскаго, признала, что главною причиною неудовлетворительности урядниковъ является двойственность ихъ назначенія: они учреждены въ помощь становымъ приставамъ для надзора за сотскими и десятскими и вмѣстѣ съ тѣмъ въ видахъ созданія подвижной полицейской силы. Но упраздненіе ихъ было бы не осторожно, такъ какъ съ урядникомъ исчезаетъ единственная дѣйствительная сила, имѣющаяся въ распоряженіи становыхъ приставовъ. Войдя затѣмъ въ общую оцѣнку степени удовлетворительности уѣздной полиціи, т. е. сотскихъ, урядниковъ и становыхъ приставовъ, коммиссія нашла необходимымъ, въ видахъ огражденія безопасности и порядка, усилить полицію въ уѣздѣ, причемъ ближайшими средствами для этого, по мнѣнію коммиссіи, могло бы служить увеличеніе числа становыхъ приставовъ до двойной сравнительно съ настоящей нормы и созданіе на мѣстахъ, вмѣсто урядниковъ, низшихъ органовъ полиціи, назначаемыхъ правительственною властью. При опредѣленіи обязанностей этихъ служителей должна быть устранена та двойственность, которая обнаруживается въ назначеніи урядниковъ; они должны быть раздѣлены на два разряда—старшихъ и младшихъ, сообразно размѣру содержанія и по относительному іерархическому ихъ значенію.

Далѣе по вопросу о томъ, должна ли быть сохранена повинность крестьянъ выставлять полицейскихъ сотскихъ, въ коммиссіи было высказано, что совершенная неудовлетворительность сотскихъ въ полицейскомъ отношеніи признавалась при всѣхъ работахъ по преобразованію полиціи, предпринимавшихся съ начала настоящаго столѣтія до послѣдняго времени. О полной ихъ несостоятельности свидѣтельствуютъ самымъ рѣзкимъ образомъ послѣднія сенаторскія ревизіи, а равно отзывы земствъ и большинства мѣстныхъ дѣятелей. Ихъ признаютъ единогласно вполнѣ неудовлетворительными съ точки зрѣнія полицейской и отзывы начальниковъ губерній. Кромѣ того, принципъ полиціи выборной, въ особенности при томъ условіи, что повинность сотскихъ отбывается преимущественно худшими изъ крестьянъ, станетъ въ про-

тиворѣчіе съ признанной коммиссіей необходимостью созданія на мѣстахъ полицейскихъ органовъ, вполнѣ зависимыхъ отъ правительственной власти и находящихся въ строгомъ инстанціонномъ подчиненіи полицейскихъ органовъ.

Въ виду сихъ соображеній, коммиссія признала соотвѣтствующимъ цѣли правильной организаціи полиціи, въ случаѣ созданія въ уѣздѣ достаточнаго числа низшихъ правительственныхъ полицейскихъ служителей, натуральную повинность сотскихъ вовсе отмѣнить, съ тѣмъ, чтобы степень участія населенія въ расходахъ казны по содержанію полиціи была опредѣлена закономъ. Кромѣ того, коммиссія нашла возможнымъ предоставить отдѣльнымъ поселеніямъ и частнымъ владѣльцамъ ходатайствовать объ учрежденіи за ихъ счетъ, съ соблюденіемъ указанныхъ въ законѣ условій, особыхъ полицейскихъ служителей и надзирателей съ тѣмъ, чтобы такіе служители и надзиратели не отличались отъ правительственныхъ ни въ порядкѣ назначенія и подчиненія, ни въ прочихъ отношеніяхъ.

Далѣе, коммиссія, высказавшись за назначеніе становыхъ единоличною властью губернатора, а исправниковъ—властью министра внутреннихъ дѣлъ, по представленію губернатора, признала соотвѣтственнымъ упразднить присутствія уѣздныхъ и городскихъ полицейскихъ управленій, а также и должности сословныхъ засѣдателей, но считала необходимымъ сохранить должность помощника исправника, ибо на немъ лежитъ обязанность замѣнять исправника, который по роду своихъ обязанностей принужденъ часто отлучаться изъ мѣста своего пребыванія; кромѣ того, на помощника исправника могло бы быть особо возложено завѣдываніе городомъ и частью уѣзда на правахъ станового пристава.

Исходя изъ того основного положенія, что полиція есть установленіе правительственное, коммиссія признала, что жалованье и столовыя деньги ея чинамъ должны падать на средства государственнаго казначейства. Что же касается разъѣздныхъ и квартирныхъ денегъ, то коммиссія полагала отнести эти расходы на средства мѣстнаго населенія. Коммиссія находила, что настоящая организація разъѣздовъ полиціи, будучи причиною неравномѣр-

наго отягощенія земствъ и многихъ неудобствъ въ отношеніяхъ къ полиціи, служитъ нерѣдко способомъ полученія становыми приставами и исправниками дополнительнаго содержанія отъ земствъ, ставящаго этихъ чиновниковъ въ зависимое положеніе отъ земскихъ управъ и собраній. Съ другой стороны, при условіяхъ полицейской службы, разъѣзды на земскихъ лошадяхъ представляютъ серьезныя неудобства для станового въ случаяхъ необходимости быстрыхъ переѣздовъ, напр., при преслѣдованіи преступленій.

Сверхъ того, выдача разъѣздныхъ денегъ можетъ вредно отозваться на исполненіи чинами полиціи своихъ обязанностей, ибо они будутъ избѣгать частыхъ выѣздовъ для того, чтобы этимъ путемъ сберечь часть выданныхъ имъ денегъ и, наконецъ, размѣръ разъѣздныхъ денегъ не можетъ быть опредѣленъ для всѣхъ губерній, уѣздовъ и даже становъ одинаковый; онъ зависитъ отъ величины раіона, отъ существованія земской почты и другихъ мѣстныхъ условій. Законъ не можетъ предусмотрѣть всѣхъ частностей вопроса, поэтому исходомъ изъ затрудненій, въ немъ представляющихся, является, по мнѣнію коммиссіи, предоставленіе мѣстной власти права опредѣлить форму исполненія разъѣздной повинности и размѣръ денежной, если таковая будетъ установлена. При обсужденіи источниковъ на покрытіе расходовъ по содержанію городской полиціи, коммиссія обратила вниманіе, что по существующему закону города должны принимать участіе въ расходахъ по содержанію ихъ полиціи. Это указаніе закона подало поводъ къ возбужденію вопроса объ отнесеніи всѣхъ расходовъ по содержанію полиціи на средства городовъ, тѣмъ болѣе, что они сравнительно съ уѣздами обладаютъ болѣе развитою общественною жизнью, болѣе развитею промышленностью и торговлей; но такъ какъ расходъ на полицію вызывается не только мѣстными, но и государственными потребностями, то коммиссія признала, что доля участія городовъ въ содержаніи полиціи должна находиться въ соотношеніи съ ихъ государственнымъ значеніемъ.

Затѣмъ, признавая существующее административное управленіе въ уѣздѣ несостоятельнымъ, коммиссія полагала упразднить всѣ уѣздныя коллегіальныя присутствія, комитеты и совѣты, образовавъ взамѣнъ этихъ коллегій общее уѣздное управленіе,

съ объединеніемъ въ немъ отдѣльныхъ уѣздныхъ административныхъ учрежденій всѣхъ вѣдомствъ, для ближайшаго наблюденія за ходомъ дѣлъ управленія въ уѣздѣ, разсмотрѣнія важнѣйшихъ дѣлъ по всѣмъ отраслямъ, съ правомъ разрѣшенія нѣкоторыхъ изъ нихъ и съ обязательствомъ представленія другихъ на разрѣшеніе высшей губернской инстанціи.

Въ составъ такого общаго уѣзднаго управленія, находящагося подъ предсѣдательствомъ лица, избираемаго уѣзднымъ земскимъ собраніемъ и утверждаемаго министромъ внутреннихъ дѣлъ, коммиссія полагала включить на правахъ постоянныхъ членовъ: исправника, представителя финансоваго управленія въ уѣздѣ, предсѣдателя и члена уѣздной земской управы и, въ качествѣ временныхъ членовъ, другихъ должностныхъ лицъ уѣзднаго управленія по дѣламъ, непосредственно касающимся ввѣренной каждому изъ нихъ отрасли управленія: городского голову уѣзднаго города, предсѣдателя мирового съѣзда, лицо прокурорскаго надзора, лицо военнаго вѣдомства, инспектора народныхъ училищъ, врача и другихъ.

Далѣе коммиссія приступила къ обсужденію вопроса о возможномъ преобразованіи жандармскаго корпуса съ цѣлью созданія особой жандармской полиціи. При этомъ коммиссія въ своихъ сужденіяхъ остановилась на неудобствѣ существованія двухъ полицій, общей и жандармскаго корпуса, и, обративъ вниманіе на отличныя качества состава нижнихъ чиновъ жандармскаго корпуса, выразила сожалѣніе, что эти силы остаются въ сторонѣ отъ дѣла общей полиціи. Привлечь ихъ къ этому дѣлу въ той мѣрѣ, какъ представлялось бы нужнымъ, т. е. создать жандармскую полицію, оказывалось, однако, неосуществимымъ въ виду тѣхъ расходовъ, которые такая мѣра повлекла бы со собой для государства; частичное же выполненіе этой мысли могло бы нанести только вредъ составу жандармскаго корпуса, безъ пользы для дѣла охраненія порядка и безопасности. Поэтому коммиссія, въ виду невозможности устройства всей полиціи по образцу жандармскаго корпуса, съ устраненіемъ ея отъ мелкихъ дѣлъ, остановилась на мысли о пользѣ созданія военныхъ передвижныхъ командъ. Но, принявъ во вниманіе объясненія товарища министра вну-

треннихъ дѣлъ, завѣдывающаго полиціею, генералъ-лейтенанта Оржевскаго, который, между прочимъ, высказалъ, что увеличеніе состава жандармскихъ унтеръ-офицеровъ, которые будутъ необходимы при устройствѣ передвижныхъ командъ, повлечетъ за собою расходъ въ нѣсколько милліоновъ, что окажется не по силамъ государственному казначейству, коммиссія отказалась отъ своей мысли, указавъ лишь, что въ виду отличныхъ свойствъ нижнихъ чиновъ означеннаго корпуса было бы весьма полезно развить нынѣшнюю ихъ дѣятельность по преслѣдованію и обнаруженію общеуголовныхъ преступленій и по прекращенію безпорядковъ.

Труды коммиссіи, согласно ВЫСОЧАЙШЕМУ повелѣнію 23 Февраля 1885 г., были переданы министру внутреннихъ дѣлъ, который во всеподданнѣйшемъ докладѣ 18 Декабря 1886 года, сдѣлавъ оцѣнку отдѣльныхъ предположеній коммиссіи, высказалъ, что непрерывно, въ теченіе цѣлаго ряда лѣтъ, повсемѣстно и громко раздающіяся жалобы на безпорядки въ мѣстномъ управленіи не позволяютъ искать объясненіе сего явленія въ какихъ либо случайныхъ причинахъ. Очевидно, что въ самой организаціи мѣстныхъ учрежденій существуютъ условія, препятствующія правильному ходу дѣлъ. Всѣ обвиненія, возводимыя на эту организацію, сводятся къ тому, что учрежденія, между коими распредѣлены различныя отрасли управленія, не ограждаютъ въ должной мѣрѣ порядокъ и спокойствіе и не обезпечиваютъ законные интересы населенія отъ нарушеній. Начало власти, если и не отсутствуетъ вполнѣ, то проявляется въ мѣстной жизни слишкомъ недостаточно. Это слабое проявленіе власти и есть основная причина всѣхъ безпорядковъ въ мѣстномъ управленіи.

Выяснивъ, что первое мѣсто по размѣрамъ безпорядковъ принадлежитъ крестьянскому управленію, министръ внутреннихъ дѣлъ полагалъ необходимымъ учредить на мѣстахъ близкихъ къ населенію и авторитетныхъ въ его глазахъ должностныхъ лицъ, которыя объединяли бы въ своихъ рукахъ всѣ важнѣйшіе интересы сельскаго населенія и были бы снабжены достаточными полномочіями для огражденія спокойствія, порядка и благочинія.

Начала эти вошли въ основу положенія 12 Іюля 1889 года—

о земскихъ участковыхъ начальникахъ *) и объ устройствѣ судебной части въ мѣстностяхъ, гдѣ введено это положеніе **).

Согласно означенному положенію, земскій начальникъ, во время отсутствія на мѣстѣ уѣзднаго исправника и станового пристава, несетъ всѣ обязанности полицейской власти какъ по охраненію благочинія, безопасности и общественнаго порядка, такъ и по предупрежденію и пресѣченію преступленій и проступковъ, причемъ ему предоставлено руководительство дѣйствіями въ сихъ отношеніяхъ не только волостныхъ старшинъ и сельскихъ старостъ, но и нижнихъ чиновъ уѣздной полиціи (полицейскихъ урядниковъ, сотскихъ и десятскихъ) на пространствѣ всего участка, не исключая и земель владѣльческихъ ***). На земскихъ же начальниковъ совмѣстно съ податными инспекторами (законъ 12 Марта 1903 г.) возложено взысканіе окладныхъ сборовъ съ крестьянскаго населенія, чѣмъ достигнуто значительное облегченіе уѣздной полиціи, для которой взысканіе сихъ налоговъ составляло крайне обременительную обязанность, отнимая непроизводительно, благодаря разъѣздамъ и сложности процедуры взысканія, массу времени и труда.

Изъ высказанныхъ коммиссіею статсъ-секретаря Каханова пожеланій многія нынѣ уже проведены въ жизнь. Такъ: 1) 8 Іюня 1889 года состоялось ВЫСОЧАЙШЕ утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта объ упраздненіи коллегіальныхъ присутствій полицейскихъ управленій и сословныхъ засѣдателей; 2) по ВЫСОЧАЙШЕ утвержденнымъ 5 Мая 1903 года, 29 Декабря 1905 года и 9 Февраля 1906 года мнѣніямъ государственнаго совѣта въ губерніяхъ, по общему учрежденію управляемыхъ, а также въ Ставропольской, Курляндской, Лифляндской и Эстляндской учреждена полицейская стража, состоящая изъ урядниковъ и стражниковъ конныхъ и пѣшихъ по разсчету 1 урядникъ на каждую волость и не болѣе одного стражника на каждыя 2.500 душъ населенія. Распредѣленіе стражниковъ по губерніямъ пре-

*) Вошло. въ особ прилож къ т. IX зак о сост. по прод. 1890 г.
**) Вошло въ т. XVI ч. 1, изд. 1892 г.
***) Ст. 24 пол. о земск. участк. начал. особ. прил. къ т. IX. прод. 1890 г.

доставлено Министру Внутреннихъ Дѣлъ. Съ введеніемъ полицейской стражи, упразднены существовавшіе ранѣе урядники и сотскіе, а въ Бессарабской губерніи—полицейскіе разсыльные (калараши), а также уѣздная полицейская стража въ Пермской и Казанской губерніяхъ; 3) на основаніи ВЫСОЧАЙШЕ утвержденныхъ 19 Апрѣля 1904 года и 16 Января 1906 года мнѣній государственнаго совѣта въ тѣхъ же губерніяхъ число полицейскихъ становъ увеличено на 232, не считая послѣдовавшихъ разновременно частичныхъ увеличеній числа становъ по отдѣльнымъ уѣздамъ по особому, въ каждомъ случаѣ, представленію министра внутреннихъ дѣлъ; 4) на основаніи ВЫСОЧАЙШЕ утвержденнаго 22 Іюня 1900 года положенія комитета министровъ министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено собственною властью удовлетворять ходатайства городскихъ поселеній и частныхъ лицъ объ учрежденіи за ихъ счетъ полицейскихъ должностей *).

Независимо отъ этого во многихъ городахъ и уѣздахъ, въ виду выяснившейся недостаточности полицейскаго надзора, увеличенъ былъ составъ полицейскихъ чиновъ, причемъ возвышено было ихъ служебное положеніе и усилены оклады содержанія, а также средства на канцелярскія и хозяйственныя надобности. Въ видѣ общей мѣры всѣмъ класснымъ чинамъ городскихъ и уѣздныхъ полицейскихъ управленій (кромѣ околоточныхъ надзирателей) по ВЫСОЧАЙШЕ утвержденному 2 Января 1906 года мнѣнію Государственнаго Совѣта увеличены оклады содержанія на одну четвертую часть, а околоточнымъ надзирателямъ до оклада 400 руб. въ годъ. По закону 6 Іюля 1908 года въ составѣ полицейскихъ управленій Имперіи образованы сыскныя отдѣленія четырехъ разрядовъ для производства розыска по дѣламъ общеуголовнаго характера въ городахъ и уѣздахъ. Въ видахъ усиленія полицейскаго надзора въ фабрично-заводскихъ раіонахъ, по ВЫСОЧАЙШЕ утвержденному 1 Февраля 1899 года мнѣнію Государственнаго Совѣта учреждено на средства казны 160 должностей

*) По закону 6 Декабря 1905 г. учрежденіе полиціи въ сельскихъ мѣстностяхъ по ходатайствамъ землевладѣльцевъ предоставлено Губернаторамъ.

полицейскихъ надзирателей, изъ коихъ 40 перваго и 120 второго разряда, съ присвоеніемъ симъ должностямъ окладовъ содержанія и прочихъ служебныхъ преимуществъ, предоставленныхъ подобнымъ должностямъ штатами 25 Декабря 1862 года и, кромѣ того, изъ казны же ассигновано въ распоряженіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ: по 418 тыс. руб. въ годъ на вознагражденіе, въ раіонѣ промышленныхъ заведеній, полицейскихъ урядниковъ и городовыхъ, съ предоставленіемъ Министру опредѣлять какъ число сихъ чиновъ, такъ и оклады ихъ содержанія. Затѣмъ на основаніи ВЫСОЧАЙШЕ утвержденныхъ мнѣній государственнаго совѣта 21 Апрѣля 1903 года и 31 Января 1906 года на усиленіе состава фабрично-заводской полиціи и на увеличеніе содержанія ея въ соотвѣтствіи съ окладами чиновъ общей полиціи назначено къ ежегодному асигнованію, сверхъ отпускавшихся ранѣе суммъ, 164.593 руб.

Съ цѣлью же улучшенія личнаго состава и матеріальнаго обезпеченія чиновъ какъ городской, такъ и уѣздной полиціи были предприняты въ законодательномъ порядкѣ слѣдующія мѣры:

До изданія городового положенія порядокъ удовлетворенія полицейскихъ чиновниковъ квартирнымъ довольствіемъ не встрѣчалъ на практикѣ затрудненій, такъ какъ въ городахъ, гдѣ имѣлись казенные или отъ городовъ устроенные дома, полицейскіе чиновники пользовались помѣщеніемъ въ этихъ домахъ, а въ тѣхъ городахъ, гдѣ не было казенныхъ или городскихъ домовъ, назначеніе полицейскимъ чиновникамъ квартирныхъ денегъ зависѣло отъ губернаторовъ, по предложеніямъ которыхъ необходимыя на это суммы вносились городскими думами въ смѣтныя росписи. Съ введеніемъ городового положенія обезпеченіе полицейскихъ чиновниковъ квартирнымъ довольствіемъ стало зависѣть отъ усмотрѣнія городскихъ общественныхъ и земскихъ учрежденій. Вслѣдствіе сего и въ видахъ установленія квартирнаго довольствія для чиновниковъ городской и уѣздной полицій на прочныхъ началахъ, 4 Мая 1889 года *) были ВЫСОЧАЙШЕ утверждены

*) П. С. З. № 5976 мн. Гос. Сов. «о квартирномъ довольствіи полицейскихъ чиновъ».

правила, на основаніи коихъ удовлетвореніе квартирнымъ довольствіемъ городскихъ полицейскихъ чиновниковъ: полиціймейстеровъ, городскихъ и участковыхъ приставовъ, ихъ помощниковъ и полицейскихъ надзирателей возложено на обязанность городскихъ общественныхъ управленій, а чиновниковъ уѣздной полиціи—исправниковъ и ихъ помощниковъ—мѣстнаго уѣзднаго земства *).

Съ освобожденіемъ военнаго вѣдомства отъ обязательнаго назначенія воинскихъ чиновъ въ полицейскія команды, послѣднія комплектовались по вольному найму. Между тѣмъ, вслѣдствіе крайней скудости отпускавшихся на это денежныхъ средствъ, губернскія начальства были лишены возможности пополнять означенныя команды людьми, вполнѣ отвѣчающими условіямъ полицейской службы, а потому, для устраненія такихъ неудобствъ, министерство внутреннихъ дѣлъ рекомендовало губернаторамъ пополнять полицейскія команды изъ отставныхъ и отпускныхъ нижнихъ чиновъ, получившихъ отъ начальства одобрительныя свидѣтельства.

Однако, эта мѣра не принесла успѣха: частыя смѣны полицейскихъ служителей и необходимость нанимать, для скорѣйшаго замѣщенія, людей, за благонадежность которыхъ нельзя было вполнѣ поручиться, до крайности вредно отражались на составѣ полицейскихъ командъ. Притомъ вольнонаемная служба не обезпечивала городового въ томъ случаѣ, если бы онъ потерялъ на службѣ здоровье или по старости лѣтъ былъ лишенъ возможности личнымъ трудомъ снискивать себѣ пропитаніе.

Для устраненія такого ненормальнаго положенія, были предприняты мѣры, направленныя къ улучшенію состава и къ болѣе удовлетворительному обезпеченію положенія нижнихъ чиновъ полиціи. Такъ, въ столицахъ и въ другихъ болѣе крупныхъ городахъ организованы резервы полицейскихъ чиновъ, которые, составляя запасную силу на случай надобности усиленія кадра городовыхъ, служатъ вмѣстѣ съ тѣмъ школой для подготовки по-

*) По ВЫСОЧАЙШЕМУ повелѣнію 12 Іюня 1900 г. въ губерніяхъ, въ коихъ введены земскія учрежденія, расходы на квартирное довольствіе чиновъ уѣздной полиціи обращены на казну.

лицейскихъ чиновъ. Затѣмъ для городовъ, гдѣ не существуетъ особыхъ штатовъ полиціи, утвержденныхъ въ законодательномъ порядкѣ, установленъ закономъ 31 Января 1906 года, численный составъ полицейскихъ командъ соотвѣтственно количеству населенія города, не болѣе одного городового на каждые 400 человѣкъ, а въ городахъ съ населеніемъ не болѣе 2.000 жителей положено 5 городовыхъ, причемъ на каждыхъ 4 городовыхъ полагается одинъ старшій. Опредѣлены размѣры содержанія городовыхъ—старшему не свыше 275 руб. и младшимъ не свыше 215 руб., не считая 25 руб. ежегодно на обмундированіе. Засимъ установлено распредѣленіе городовыхъ на разряды, что дало возможность полицейскому начальству переводомъ въ высшій разрядъ поощрять болѣе достойныхъ и отличившихся, а это несомнѣнно способствовало образованію въ полицейской стражѣ постояннаго кадра изъ опытныхъ и надежныхъ людей. Нижніе воинскіе чины, числящіеся въ запасѣ, во время нахожденія на службѣ въ полицейскихъ командахъ избавлены отъ призыва какъ на дѣйствительную службу и временные учебные сборы, такъ и въ государственное ополченіе.

Расходъ на содержаніе полицейскихъ командъ долженъ производиться полностью на средства города, который отводитъ для нихъ квартиры съ отопленіемъ и освѣщеніемъ и даетъ также средства на вооруженіе (шашки и револьверы).

Въ видѣ поощренія служебной дѣятельности нижнихъ полицейскихъ чиновъ, а также околоточныхъ, портовыхъ и полицейскихъ надзирателей, брандмейстеровъ и полицейскихъ урядниковъ установлены правила о награжденіи ихъ за выдающіяся отличія серебряными и золотыми медалями на Аннинской, Владимірской и Георгіевской лентахъ, а также знакомъ отличія ордена св. Анны *).

Кромѣ того, 3 Іюня 1892 года изданы правила о преимуществахъ службы городовыхъ, заключающіяся въ выдачѣ имъ, по прослуженіи въ полицейской командѣ опредѣленнаго числа лѣтъ,

*) Ст.ст. 770—784 т. 1 ч. II учр. орд. изд. 1892 г.; прп м. 4 къ ст. 770 по прод. 1906 г. и ВЫСОЧАЙШІЯ повелѣнія 4 Ноября 1909 г. и 4 Декабря 1912 г

прибавки къ жалованью въ размѣрѣ 1/3 получаемаго оклада сначала за 7-лѣтнюю безпорочную службу, потомъ за 5-лѣтнюю, и о предоставленіи, при увольненіи въ отставку, единовременныхъ пособій въ размѣрѣ 250 руб. за 20-лѣтнюю службу и въ назначеніи пенсіи въ 90 руб. за 30-лѣтнюю службу. Расходы на прибавочное жалованье, единовременныя пособія и пенсію отнесены на средства городовъ. Дѣйствіе сихъ правилъ распространено лишь на 169 городовъ, поименованныхъ въ особомъ спискѣ.

Изложенными мѣрами опредѣляется тотъ путь, по которому шло государство въ дѣлѣ развитія и усовершенствованія своей полицейской дѣятельности. Изъ хаотическаго, безсистемнаго, разбросаннаго по разнымъ учрежденіямъ и вѣдомствамъ отправленія полицейскихъ функцій мало-по-малу выдѣляются спеціальные органы съ постепенно опредѣляющимся кругомъ дѣйствій и положеніемъ въ ряду другихъ государственныхъ учрежденій. Въ первое время своего образованія они вѣдали самыя разнообразныя дѣла: охраненіе спокойствія, здравія, личной и имущественной безопасности, надзоръ за нравственностью, обязанности судьи, прокурора, слѣдователя и судебнаго пристава, надзоръ за строительною, дорожною и пожарною частями, взиманіе податей и сборовъ, акцизный надзоръ, земское и городское хозяйство, исполненіе порученій разныхъ вѣдомствъ и много другихъ самыхъ разнообразныхъ дѣлъ было возложено на ихъ обязанность. Создавалось впечатлѣніе, что дѣломъ полиціи было все то, что требовало какихъ либо исполнительныхъ дѣйствій и принужденія, что компетенція ея опредѣлялась не родомъ дѣлъ, а способомъ дѣйствій. Но реформа юстиціи отняла у полиціи судебное дѣло, вслѣдъ за нею городская и земская реформы изъяли изъ ея вѣдѣнія общественно-хозяйственныя функціи, институтъ земскихъ начальниковъ значительно упростилъ и сократилъ ея обязанности по отношенію къ крестьянскому населенію, законъ 12 Марта 1903 года передалъ взиманіе окладныхъ сборовъ съ крестьянъ въ руки земскихъ начальниковъ и податныхъ инспекторовъ. Такимъ путемъ полиція освобождалась постепенно отъ тѣхъ наслоеній, которыя, не имѣя

связи съ ея прямыми функціями, вносили крайнюю запутанность въ ея дѣятельность и, въ силу постоянныхъ коллизій съ другими властями, вѣдавшими тѣ же обязанности, порождали лишь разновластіе, безвластіе, самовластіе и бездѣйствіе власти. Уменьшеніе предметовъ вѣдомства полиціи облегчило ей способъ разобраться въ своихъ прямыхъ функціяхъ и создать болѣе правильную и цѣлесообразную внутреннюю организацію, выдѣлить для спеціальныхъ отраслей своей дѣятельности спеціальные органы—корпусъ жандармовъ, сыскныя отдѣленія, полиціи горную, фабрично-заводскую, рѣчную, ярмарочную и проч., что дало въ результатѣ болѣе основательное усвоеніе органами полиціи своего дѣла, быстроту дѣйствій и болѣе интенсивное вообще отношеніе къ своимъ обязанностямъ. Такимъ образомъ, сокращеніе компетенціи не ослабило полицію, но, наоборотъ, укрѣпило ея власть и сдѣлало ее болѣе авторитетной въ глазахъ населенія.

Историческій процессъ развитія органовъ полиціи какъ бы самъ собою предрѣшаетъ и путь къ дальнѣйшему усовершенствованію ея. И въ настоящее время дѣятельность полиціи не чужда многихъ аномалій и недостатковъ; одни изъ нихъ и ранѣе были уже предметомъ обсужденія правительства, но не могли быть вполнѣ исправлены въ силу ограниченности средствъ, которыми располагало государство, или же по несовершенству тѣхъ способовъ, которые были примѣнены для ихъ устраненія; другіе же являются результатомъ устарѣлости и несоотвѣтствія изданныхъ въ прежнее время правилъ съ усложнившимися условіями государственной и общественной жизни.

Главнѣйшіе изъ недостатковъ существующаго полицейскаго строя могутъ быть сведены къ нижеслѣдующимъ положеніямъ:

1) малочисленность состава полиціи и вытекающая изъ этого крайняя обременительность исполненія возложенныхъ на нее обязанностей;

2) отнесеніе къ числу обязанностей полиціи цѣлаго ряда дѣйствій, не имѣющихъ отношенія къ ея прямому дѣлу и крайне затрудняющихъ успѣшное выполненіе послѣдняго;

3) отсутствіе общаго полицейскаго устава, объединяющаго сложныя и многоразличныя обязанности чиновъ полиціи;

4) отсутствіе должнаго единства въ полицейскомъ устройствѣ. сложность и многоначаліе его.

5) отсутствіе должной планомѣрности въ распредѣленіи полицейскихъ обязанностей;

6) Матеріальная необезпеченность чиновъ полиціи и, какъ результатъ этого, затруднительность соотвѣтствующаго подбора личнаго состава ея.

Наиболѣе важное значеніе имѣютъ первые два изъ перечисленныхъ недостатковъ, находящіеся между собою въ ближайшей связи, ибо одна изъ существенныхъ, если не главная, причина неудовлетворительнаго отправленія полицейскаго дѣла заключается въ чрезмѣрномъ обремененіи чиновъ полиціи обязанностями, не соотвѣтствующими ея прямому назначенію.

Обстоятельство это давно уже обращало на себя вниманіе не только правительства, но даже Верховной Власти при обозрѣніи всеподданнѣйшихъ отчетовъ губернаторовъ. Объ этомъ также упоминается и въ трудахъ коммиссіи по пересмотру законоположеній по судебной части и въ журналахъ ВЫСОЧАЙШЕ учрежденнаго въ 1905 г. подъ предсѣдательствомъ графа А. П. Игнатьева Особаго Совѣщанія по пересмотру установленныхъ для охраны государственнаго порядка исключительныхъ законоположеній.

Помимо мѣропріятій, направленныхъ къ предупрежденію, обнаруженію, устраненію и преслѣдованію преступныхъ или недозволенныхъ дѣяній, на полицію возлагается множество самыхъ разнообразныхъ функцій въ области гражданскаго управленія, уголовнаго и гражданскаго суда, государственнаго и общественнаго хозяйства и пр. Независимо отъ этого, полиція служитъ и исполнительнымъ органомъ всѣхъ вѣдомствъ и установленій не только правительственныхъ, но и общественныхъ. Взысканія разнаго рода налоговъ, сборовъ, переборовъ, залоговъ по подрядамъ, разсылка окладныхъ и пенсіонныхъ листовъ, врученіе и истребованіе разнаго рода отзывовъ, документовъ, объявленій и другихъ бумагъ, производство разслѣдованій о несостоятельности недоимщиковъ,— все это входитъ въ обязанности полиціи, заполняя собою едва ли не большую часть ея служебной дѣятельности.

Вмѣстѣ съ тѣмъ на полицію возлагаются чрезвычайно обширныя обязанности по наблюденію за общественнымъ порядкомъ, тишиною и спокойствіемъ. Такъ., напр., согласно ст.ст. 119 и 121 Уст. пред. и пресѣч. прест., полиція имѣетъ надзоръ за послушаніемъ законнымъ властямъ, пресѣкаетъ всякую новизну, законамъ противную, наблюдаетъ за благочиніемъ, добронравіемъ и порядкомъ и вообще за исполненіемъ всего предписаннаго закономъ. По ст. 772 и 775, т. II Общ. Губ. Учр. на уѣзднаго исправника и станового пристава возлагается вразумлять обывателей къ трудолюбію и къ неослабному исполненію обязанностей. Но, предъявляя полиціи подобныя требованія и предоставляя ей возможность, ради побужденія къ исполненію должнаго, вторгаться въ самыя интимныя стороны частной жизни (Уст. пр. и пр. прест., ст.ст. 122, 149, 157 и др.), законъ въ то же время не даетъ указаній на то, какимъ образомъ и въ какихъ предѣлахъ полиція обязана осуществлять предоставленныя ей права.

Подробное обозрѣніе всѣхъ недостатковъ, пробѣловъ и излишнихъ наслоеній въ дѣятельности полиціи, и обсужденіе мѣръ къ ихъ устраненію содержится въ представляемомъ при семъ проектѣ преобразованія полиціи. Въ основаніе сего проекта положены труды коммиссіи, учрежденной въ концѣ 1906 г. подъ предсѣдательствомъ Государственнаго Секретаря Сенатора Макарова. Собранныя и систематизированныя этою коммиссіею разнообразныя данныя, а также сужденія ея о разныхъ отрасляхъ дѣятельности полиціи оказались весьма цѣннымъ пособіемъ въ настоящемъ трудѣ, послуживъ базисомъ для многихъ сторонъ проектируемой реформы.

Директоръ Департамента Полиціи *С. Бѣлецкій.*

Чиновникъ особыхъ порученій *П. Руткевичъ.*