

# Полицейские и судебно-следственные органы в ходе буржуазных реформ второй половины XIX века

*По мотивам сайта /magref.ru/politseyskie-i-sudebno-sledstvennyie-organyi-v-hode-burzhuaznyih-reform-vtoroy-poloviny-hih-veka*

В середине XIX в. в России была предпринята одна из наиболее последовательных попыток модернизации всего уклада жизни в стране.

В 1860-70-е гг. в России были проведены крупнейшие реформы, коснувшиеся практически всех сторон государственной жизни: уничтожено крепостное право, изменены поземельные отношения, введено местное самоуправление, создана новая судебная система, коренным образом преобразована армия. Все это повлекло изменения в организации и содержании деятельности полиции.

Ломка традиционных структур аграрного общества спровоцировала устойчивую тенденцию роста криминальной напряженности в стране. Это было связано с ослаблением государственного (в лице помещика) и корпоративного (община) контроля над личностью, повышением социальной мобильности общества, изменением ценностных ориентации, ослаблением института семьи (как результат рост преступности среди молодежи и женщин) и неподготовленностью правоохранительных органов к работе в изменившихся условиях. Поэтому с начала 60-х гг. XIX в. правительством предпринимались попытки проведения реформы полиции, суть которой заключалась в рационализации деятельности полицейских органов.

Первые предложения о преобразовании полиции обсуждались в конце 1850-х гг. в Главном комитете по крестьянскому делу и рассматривались сквозь призму крестьянской реформы. Была создана особая комиссия для разработки проектов преобразования губернских и уездных учреждений, в том числе и полиции, по словам И. Т. Тарасова, в нее вошли «лучшие представители бюрократии того времени»<sup>78</sup>.

Соответствующие предложения, получившие название «Основные начала реформы полиции» были утверждены Александром II 25 марта 1859 г. Суть намеченных преобразований заключалась в: объединении городской и земской полиции под властью уездного исправника, назначаемого от правительства; исключении из обязанностей полиции следственной и хозяйственно-распорядительной части (для которых предполагалось создать особые органы управления); более точном определении круга действий, прав и обязанностей полиции по отношению к губернаторам и другим властным структурам как в обычное время, так и в чрезвычайных случаях.

Реформа полиции началась с отделения от нее следственной части, что соответствовало самым передовым в то время взглядам на природу уголовного процесса. Одной из первоочередных задач реформирования полиции многие представители либеральной бюрократии считали ее разделение с учетом западно-европейского опыта на полицию исполнительную, охраняющую общественный порядок, и судебную, расследующую преступления.

Указом императора Александра II от **8 июня 1860 г.** были учреждены должности судебных следователей. На них возлагалось производство следствия по всем преступлениям, относящимся к ведению судов. В дополнение к Указу был издан ***Наказ судебным следователям***, который устанавливал порядок производства следствия, определял взаимоотношения следователей с полицией и судами, регламентировал иные стороны их деятельности. За полицией оставалось расследование незначительных преступлений и проступков. Ее деятельность регламентировалась наказом полиции о производстве дознаний по преступлениям и проступкам.

Подчинялись судебные следователи Министерству юстиции, а назначались, перемещались и увольнялись губернатором по согласованию с губернским прокурором.

Дальнейшее совершенствование статуса следователей осуществлялось в соответствии с Основными положениями об устройстве судебных мест в России, утвержденными 29 сентября 1862 г. Следователи стали членами окружных судов, была введена их несменяемость. На данную должность могли претендовать лица, имеющие высшее юридическое образование и прослужившие по судебной части не менее трех лет. Следователь мог проверять и дополнять дознание, проведенное полицией, отменять решения, принятые при его производстве, был вправе поручить полиции производство дознания и сбор иной информации.

В результате судебной реформы 1864 г. произошло окончательное закрепление отделения следственной части от полиции и организационное разъединение следствия и дознания, хотя должной законодательной регламентации в тот период организационная связь предварительного расследования и дознания не получила.

Деятельность полиции как органа дознания осуществлялась под процессуальным руководством судебного следователя и надзором прокуратуры. Она ограничивалась производством неотложных следственных действий в случае отсутствия на месте происшествия судебного следователя, а также задержанием подозреваемого. Ввиду обширной территории страны, недостаточности участков судебных следователей, примитивных средств передвижения, присутствие судебного следователя на месте происшествия могло быть обеспечено не всегда, поэтому производство следственных действий полицией в пореформенной России не являлось редкостью. Остальные полномочия полиции в виде «розысков, словесных опросов и негласных наблюдений» по современной терминологии относятся не к следственным действиям, а к оперативно-розыскным мероприятиям.

**25 декабря 1862 г.** император утвердил ***Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний***. Основу нового законодательного акта составили положения Учреждения для управления губерний (1775), Устава благочиния или полицейского (1782), Положения о земской полиции (1837), в которые были внесены определенные изменения. Правила объявлялись временными, призванными поправить строй уездной полиции до совершения полной реформы полицейского управления.

В соответствии с ними изменялась структура полиции, порядок назначения должностных лиц и принятия управленческих решений.

Ранее организационно обособленные земская и городская полиция объединялись в единую общую уездную, ведению которой отныне подлежал не только уезд, но и все уездные, безуездные города, посады, местечки и селения, располагавшиеся на его территории. Объединение осуществлялось путем упразднения городничих правлений,

должностей городничих и полицмейстеров и вхождения их аппаратов в состав земских судов, которые стали называться уездными полицейскими управлениями. Земские исправники переименовывались в уездных исправников. Исключение из общего правила составили губернские и некоторые крупные города, посады и местечки, перечисленные в специальном приложении, где организовывалась своя городская полиция, не попадавшая под юрисдикцию уездной. В отличие от земских исправников, которые избирались местным дворянством, уездные исправники, полицмейстеры и их помощники определялись и увольнялись губернатором или генерал-губернатором.

**Уездное полицейское управление** составляли:

- уездный исправник,
- помощник исправника,
- общее присутствие уездного полицейского управления.

Это присутствие, в которое кроме уездного исправника и его помощника входили и заседатели от дворян и сельских обывателей, заменило собой нижний земский суд.

На уездного исправника возлагалось и множество административных функций, так как он рассматривался как представитель губернатора в уезде. В городах, на которые распространялось действие Временных правил 1862 г., полицией руководил градоначальник. Кроме организации охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, он, как и другие полицейские чиновники, обладал обширными полномочиями по управлению городом (руководство почтой, технический надзор за частными и общественными зданиями и др.).

**Городское полицейское управление** составляли:

- полицмейстер,
- помощник полицмейстера,
- общее присутствие городского полицейского управления.

В состав общего присутствия входили еще два депутата от городского общества.

Подведомственными полицейскому управлению исполнительными чиновниками полиции были:

в уездах – **становые приставы**, а в городах, посадах и местечках- **городские приставы**, их помощники и полицейские надзиратели.

Нижними чинами полиции являлись:

**сотские**, в заведовании которых находились определенные участки стана, называемые сотнями;

**десятские** - в селениях; полицейские служители городских полицейских команд. Сверх того, при полицейских управлениях состояли **рассыльные** и в некоторых губерниях- **конная стража**.

Жалование уездного исправника составляло 1500 руб., его помощника- 1000 руб., городского пристава- 600 руб., полицейского надзирателя - 400 руб., станового пристава - 600 руб. в год.

Основной полицейской силой в сельской местности были становые приставы, введенные еще в 1837 г. Территории полицейских станов были чрезвычайно велики, становой пристав не имел ни штатной канцелярии, ни рассыльных в достаточном числе. В таких условиях большая тяжесть полицейских обязанностей ложилась на сотских и десятских.

Штаты исполнительных чиновников городских полиций зависели от разряда, к которому был отнесен город, а численность служителей полицейских команд определялась в зависимости от финансовых возможностей городов, так как их содержание осуществлялось из городских средств.

Закон от 25 декабря 1862 г. не изменил порядок формирования городских полицейских команд, они по-прежнему формировались из нижних чинов военного ведомства. В связи с неудовлетворительной кадровой политикой большая часть нижних чинов оказалась малоспособной к полицейской службе. В полицейские команды, судя по отзывам начальников и губернаторов, назначались люди нездоровые, с физическими недостатками, препятствовавшими отправлению службы.

Положение дел изменил **циркуляр Министерства внутренних дел от 14 марта 1868 г.**, который определил формировать полицейские команды исключительно вольнонаемными людьми из отставных, а привлечение нижних чинов из войск рассматривал как исключение.

В 1873 г. в связи с предстоящей военной реформой военное ведомство было окончательно освобождено от обязательного направления нестроевых нижних чинов в полицию. С этих пор последняя получила возможность более свободного и целесообразного подбора своих кадров.

Улучшение состава общей городской полиции происходило путем изменения порядка комплектования полицейских команд, установления особых условий для вступления в службу, повышения содержания, пожалования особых прав и наград, усиления ответственности за упущения и злоупотребления по службе и увеличения числа нижних чинов.

Среди мер поощрения назовем: награждение медалью «За усердие» и специальными нашивками на левом рукаве после окончания второго срока службы, выплату дополнительно 1 оклада за первые три года, 2 окладов за вторые три года, 3 окладов за третьи три года беспорочной службы. В 1870-е гг. за непрерывную 7-летнюю службу в полиции была введена надбавка к денежному содержанию в размере одной трети оклада, за 30-летнюю службу устанавливалась пенсия - 90 руб.

Особое внимание правительство уделяло обмундированию полиции. Это было связано с намерением поднять ее престиж и привлечь на службу выпускников средних и высших учебных заведений, сказалось и личное отношение Александра II к мундирам. Никогда еще форменное обмундирование не претерпевало стольких изменений. В 1863 г. были введены должностные металлические знаки. Чинам полиции устанавливалось ношение усов. Виды форменной одежды: парадная, праздничная, воскресная, обыкновенная, будничная, дорожная. В **1879 г.** полицейских классовых чинов вооружили револьверами. Александр III тоже модернизировал полицейский мундир, обратившись к национальным традициям, он ввел полукафтаны, цветные кушаки, барашковые шапки.

Дальнейшая реформа уездной (сельской) общей полиции заключалась в введении в **1864 г. Положения о земских учреждениях**, в силу которого от уездной полиции отошли

хозяйственно-распорядительные обязанности. Впоследствии в связи с **городской реформой 1870 г.** произошло сокращение компетенции у городской полиции. Увеличение штатов общей полиции, последовавшее после отмены крепостного права, было весьма незначительным и не учитывало в должной мере ни численности населения в станах и уездах, ни размеров их территории. Такое положение сохранялось около 20 лет, и только под действием политических событий конца 1870-х гг. царское правительство приняло решение о расширении низовой структуры общей полиции.

В целях улучшения сельской полиции **Временным положением о полицейских урядниках от 9 июня 1878 г.** в сельской местности 46 губерний было введено 5000 конных урядников «для усиления средств уездной полиции и в помощь становым приставам, для исполнения полицейских обязанностей, а также для надзора за действиями сотских и десятских на местах и для их руководства».

Полицейский урядник был промежуточным звеном между становым приставом, назначавшимся, как правило, из дворян, имевших опыт службы и определенный уровень образования, и сотскими - крестьянами, избиравшимися для несения полицейской повинности в своем селе или деревне. Он должен был определяться в должность уездным исправником из лиц, оказавшихся годными к полицейской службе. Урядники получали жалование 200 руб. и на обмундирование-50 руб. в год. Их вооружение состояло из шашки драгунского образца, кроме этого казенного холодного оружия им разрешалось иметь и собственное огнестрельное. На содержание лошади урядникам полагалось 100 руб. и на ремонт шашек 55 коп. в год. В среднем на уезд приходилось около 11 уряднических участков, а на стан - 4 участка.

Непосредственная близость к населению и значительный объем полицейских функций по предотвращению, пресечению преступлений, проведению дознаний по уголовным делам, возложенный на полицейского урядника, обуславливали достаточно высокие требования к уровню его общей, профессиональной подготовки и моральным качествам, однако найти соответствующих кандидатов было практически невозможно. Руководство МВД было озабочено этой проблемой и уже **в 1879 г. подготовило специальную справочную книгу**, вручающуюся каждому полицейскому уряднику. В ней содержались примеры законных решений ситуаций, с которыми мог встретиться урядник в своей деятельности, образцы документов и другие сведения разного характера, а также рекомендации морально-этического свойства, как следует добиваться «исполнения закона или полицейского распоряжения твердо и настоятельно, но отнюдь не грубым или обидным образом».

На местах стали создаваться разнообразные школы для урядников, первая была открыта в Перми в 1880 г. со сроком обучения 3 месяца, там изучали «законоведение», уставы, направления по производству дознаний и организации расследования преступлений, русский язык.

В это же время в крупных губернских городах для подготовки полицейских формировались **сверхштатные полицейские команды (резерв)**, в которые принимали кандидатов на службу. В этом подразделении они проходили первоначальную подготовку, постепенно привлекаясь под руководством опытных наставников к несению службы в городе. Первый **полицейский резерв был образован в 1860-е гг.** в Санкт-Петербурге и послужил образцом для организации подготовки полицейских в других городах.

В 60-е гг. XIX в. были предприняты шаги по организации в системе полицейских органов специального аппарата для борьбы с уголовной преступностью. Впервые **сыскная**

**полиция** создается в Санкт-Петербурге в **1866 г.** Перед сыскной полицией стояла специальная цель «производства расследований для раскрытия преступлений и изыскания общих мер к предупреждению и пресечению преступлений». Сыскная полиция должна была также вести учет лиц, задержанных за отсутствие документов или обвиняемых в преступлениях, заниматься высылкой из столицы подозрительных особ. Руководил Сыскным отделением с 1866 г. по 1889 г. Иван Дмитриевич Путилин.

Слайд Фото Путилина

Тем не менее борьба с преступностью составляла по-прежнему обязанность общей полиции. Она не была в состоянии оказывать организованное сопротивление преступным посягательствам в основном потому, что это была лишь одна из ее многочисленных обязанностей.

Уже вскоре после принятия Временных правил стала очевидной необходимость продолжения реформы уездной полиции, об этом свидетельствовали недостаточная численность полицейских чинов в уезде, сохранение большого круга возложенных на полицию обязанностей, низкая заинтересованность в службе сотских и десятских, участвовавшие жалобы помещиков на крестьян. Однако поступившие предложения предполагали столь значительный рост затрат на содержание полиции, что реализована была только часть преобразований в конце XIX - начале XX вв. Так, приняв во внимание пожелания помещиков и требования полицейских руководителей об увеличении штатной численности нижних полицейских служащих в сельской местности, правительство создает **корпус сельской стражи (1903 г.)**, основной задачей которого стала охрана земельных владений от погромов.

Территориальное объединение полиции в уездах, сужение ее функций, профессионализация, увеличение численности, улучшение материального положения, выведение из-под прямого воздействия сословных органов дворянства сочетались с сохранением полицейской повинности в сельской местности. В тот же период несовершенство реформ, проведенных в области полицейского устройства, слабая законодательная база, резкое изменение социально-политической обстановки в стране, значительный рост преступности и развитие терроризма неизбежно привели в скором времени к необходимости дальнейшего совершенствования полиции.

Серьезная реорганизация полицейской системы была осуществлена в 1880 г., когда 6 августа было упразднено Третье отделение собственной Его Императорского Величества канцелярии, а его функции были переданы МВД. Это решение было выработано Верховной Распорядительной Комиссией под председательством министра внутренних дел М. Т. Лорис-Меликова, созданной 12 февраля 1880 г. Просуществовав более полувека, Третье отделение все хуже справлялось с возложенными на него функциями, а самое главное, ничего не смогло противопоставить небывалой волне революционного террора

Член комиссии И. И. Шамшин, проведя ревизию Третьего отделения, отмечал крайнюю неэффективность его деятельности, связанную с отсутствием притока свежих сил, запущенностью делопроизводства, общую атмосферу застоя, устаревшие методы сыска, волокиту, слабое знание положения дел в революционных организациях. К тому же после проведения судебной реформы 1864 г. стали все более осложняться отношения между Третьим отделением и судебной властью, стремившейся следовать букве закона и в ряде случаев препятствовать произволу политической полиции. М. Т. Лорис-Меликов сумел

убедить императора в том, что «вся полицейская часть в империи должна нераздельно вестись одним центральным учреждением...», а именно МВД. В результате было образовано новое учреждение - *Департамент государственной полиции*, ставший высшим органом политической полиции. Практически весь состав сотрудников Третьего отделения остался «за бортом». Лорис-Меликов стремился к тому, чтобы новое учреждение состояло из «законников», т. е. гражданских лиц, имеющих юридическую подготовку.

Указом от **15 ноября 1880 г. на Департамент государственной полиции** было возложено руководство органами как политической, так и общей полицией. Департаменту государственной полиции подчинялся и Отдельный корпус жандармов, который с 1871 г. был органом дознания по политическим преступлениям. Министр внутренних дел становится одновременно и шефом жандармов.

Еще 9 сентября 1867 г. было принято новое Положение об Отдельном корпусе жандармов. Основным звеном его структуры были губернские управления. Судебная реформа 1864 г. оказала существенное влияние на функции жандармерии, так как судебные уставы вообще не упоминали о корпусе, он оказался на некоторое время в правовом вакууме. В 1871 г. были приняты Правила о порядке действий чинов Корпуса жандармов по исследованию преступлений, которые вводили жандармерию в число участников уголовного процесса, предоставляя ей право производства дознания по государственным и уголовным преступлениям. Жандармы имели право совершать следственные действия - осмотры, оштрафования, обыски, выемки.

На жандармский корпус была возложена обязанность борьбы с преступностью на железных дорогах. Жандармское полицейское управление железной дорогой создавалось на 2000 верст, на 200 - отделение. Бурное железнодорожное строительство привело к тому, что жандармское полицейское управление железной дороги превратилось в самое многочисленное подразделение полицейского корпуса.

После реорганизации 1880 г. МВД заняло исключительное место в государственном механизме, а его руководитель фактически стал первым министром империи, в его ведении сосредоточились борьба с преступностью (и государственной, и уголовной), значительная часть внутренних функций государства. Значение министра внутренних дел еще более возросло, когда **14 августа 1881 г. было принято Положение «О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия»**. В соответствии со ст. 5 этого правового акта в случае введения исключительного положения на определенной территории расширялся круг полномочий существующих административных структур, отвечающих за охрану государственного порядка и общественной безопасности, либо предоставлялись чрезвычайные права специально учреждаемым временным правительственным органам; ужесточалась ответственность как частных лиц, так и органов власти за неисполнение обязанностей, которые на них будут возложены в этот период. С этого времени правительство все чаще прибегало к исключительному положению для отдельных местностей, дававшему чрезвычайные полномочия полиции. К началу века одна третья часть территории Российской империи жила по правилам исключительного положения. При МВД был создан орган внесудебной расправы - Особое совещание, состоявшее из двух чиновников Министерства внутренних дел и двух - Министерства юстиции.

**В 1880-е гг.** в ряде мест создали корпус *сельской стражи* для охраны помещичьих владений от пожаров и порубок. Ее содержали на 50% за счет госбюджета, на 50% - за счет помещиков. Крупные землевладельцы получали право иметь собственные отряды

вооруженных стражников. Сельские стражники получали полицейскую форму и подчинялись уездному исправнику.

«Положение о полицейском надзоре» и секретное «Положение о негласном полицейском надзоре» **1 марта 1882 г.** установили *гласный* и *негласный* полицейский надзор. Гласный надзор осуществляла общая полиция с правом входить в любое время в квартиры поднадзорных; проводить обыски; просматривать корреспонденцию; давать разрешения на временный отъезд. Негласный надзор осуществляла жандармерия и общая полиция за политически неблагонадежными: исключенными из учебных заведений; освобожденными на год от гласного надзора, отбывшими наказание за государственное преступление.

С ростом количества живущих за рубежом русских революционеров в **1883 г.** в Париже создали *Заграничную агентуру* Департамента полиции («Заграничная охранка»). Первоначально там было 4 русских секретных сотрудника, входивших в эмигрантские круги. Служба наружного наблюдения состояла из иностранцев.

Закон от **14 мая 1885 г.** о введении новых порядков продажи спиртных напитков регламентировал полицию не допускать запрещенных игр, бесчинств и т. п.

В **1880-е гг.** активно развивали *телефонную связь* в городах меж полицейскими участками, квартирами губернаторов, вице-губернаторов, пожарными и т. д.

Закон о казенной продаже вина **1894 г.** призвал полицию контролировать процесс ликвидации кабаков, хозяева которых нарушали законы о торговле вином;

В целом, реформы способствовали серьезному преобразованию полицейской системы:

- были объединены городская и уездная полиция;
- сужены их функции: проведение следствия передавалось судебным следователям, хозяйственные функции и благоустройство городов - земским и городским органам самоуправления;
- расширен низовой аппарат полиции;
- учреждены должности полицейских урядников;
- создан полицейский резерв;
- в городах увеличена численность околоточных надзирателей;
- значительно увеличены жалованье, пенсии и иные льготы служащим полиции;
- изменены принципы ее комплектования.