

ристике. Были и такие, кто пытался противостоять мздоимству, не подписывал подложных документов и так далее. Но такие люди часто были вынуждены оставить работу «по желанию начальства».

При таком положении дел неудивительно, что крестьянскому населению в Сибири было неоткуда поучиться понимать свои права, узнать о том, что он полноправный гражданин земли Русской. Хотя были и такие крестьяне, которые пытались писать жалобы, но многие бумаги так и оставались без ответа или возвращались к тому же писарю.

Эффективность судебного разбирательства дел по злоупотреблениям, лихоимству чиновников и крестьянских выборных была весьма низкой, по причине существования «двойной бухгалтерии» в волостном правлении. Следственные дела тянулись по несколько лет.

К середине XIX в. слово «закон» уже получило гражданство, но в народе приобрело следующий оттенок: сделать по закону значило «сделать ловко», хорошо, не нарушив закона. Всесильная формулировка «закон требует» работала без сбоев, но иногда доходило до нелепостей. Например, было велено скот, падший от чумы, закапывать в ямы глубиной в 3 аршина. Яма такой глубины будет, но в нее положат трупы коров в три ряда невозможно, так как верхний слой будет лежать почти на поверхности. Закон — это то, что говорит начальство, суть закона — страх.

Таким образом, волостное управление принимало участие в решении многих общественных и личных вопросов. Но здесь выявляется ряд проблем, вызванных не только природой самодержавной формы власти, но и конкретными задачами организации управления в отдельном и малонаселенном крае.

Многие трудности, на которые вынуждено было наталкиваться правительство, были вызваны неравномерностью социально-экономического развития российских регионов, отсутствием необходимых финансовых и трудовых ресурсов. Несмотря на все попытки провести реформы структуры волостного правления, основа оставалась неизменной. Служащие волостного управления, такие как волостной голова, писарь, пользуясь служебным положением, брали взятки, выдумывали несуществующие законы, чтобы решить вопрос в пользу определенной стороны.

***М. В. ТУШЕМИЛОВ***

## **ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ВЕРХНЕУДИНСКОЙ УЕЗДНОЙ ПОЛИЦИИ В XIX В.**

Изучение организации и деятельности полицейского управления и проблем его реорганизации в XIX–начала XX вв., выявление места в административно-правоохранительной системе весьма актуально и в

наше время, в особенности в связи с происходящим реформированием правоохранительных органов современной России.

Правовые источники регулирования нормативно-правовой базы в сфере защиты прав населения имеют самую различную природу: распоряжения министров, приказы, мнения Государственного Совета и многое другое. Все документы, попавшие в поле зрения мы можем условно разделить на 5 групп:

1) определяющие штат полиции, 2) определяющие должностные нормы управления полицией, 3) устанавливающие единую форму и вооружение, 4) отражающие функции полиции, 5) а также составляющие финансирование и содержание полиции. Из имеющихся документов в отношении организации деятельности полиции Верхнеудинска как такового указа не существовало. Вся ее организация строилась на основе уже имеющихся законодательных актов. В рассматриваемый период полиция Верхнеудинска строилась на тех же принципах, что и полиция всей России в соответствии со своим уездным статусом, однако специфика региона в целом, в том числе и особенности управления Сибирью отразились и на организации полиции на местах. Несовершенное законодательство, которое выражалось в отсутствии судебной практики, четкой кодификации законов с прописанными правами и обязанностями служащих, элементарное отсутствие до первой русской революции личных прав у большинства населения и особого статуса инородцев, что в конечном итоге наложило существенный отпечаток на работу полиции всей Забайкальской области. Специфика региона заключалась еще и в том, что правительство рассматривало Сибирь, Забайкалье как окраину империи. Эти территории использовались как места ссылки, что вело к сосредоточению большого числа ссыльных, каторжан из европейской России.

В 1818 г. вышел Указ по Высочайшему утвержденному положению Комитета Министров, объявленному Сенату Министром внутренних Дел — «О штате Полиции города Тифлиса» — на его основе организовывался штат полиции уездных городов Российской империи (*ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 1. № 20*)

В Высочайшем утвержденном положении для управления Кавказской области описаны структура и обязанности полиции. Городскую полицию составляют городничий и городская управа. Управа разделяется на общую и частную. Общая управа состоит из городничего и частных приставов. Частная управа состоит из частного пристава и квартальных надзирателей. Общий предмет городской полиции, как и областного правления, есть охрана внутренней безопасности лиц и имущества, мерами предупреждения и пресечения.

Так, по Указу финансирование полиции предлагалось в основном осуществлять из местного бюджета, а также увеличить различные подати и налоговые сборы с местного населения. Однако сложившаяся практика

показала отрицательные стороны деятельности полиции, в частности постоянно не хватало средств на оперативно-розыскные мероприятия, задерживалось жалование сотрудников, что негативно отражалось на штате полиции, породившем взяточничество, хищения, злоупотребления полномочиями всего состава, став своего рода нормой поведения.

Существенные изменения полиции в Сибири произошли в ходе принятия Сибирского Уложения 1822 г. Так, полицейское присутствие было преобразовано в общую управу, в составе городничего и частных приставов. Части были переименованы в частные управы, кроме того, в состав полицейского управления (общей управы) входили городской лекарь с учениками и городской архитектор. В Верхнеудинске же была создана частная полицейская управа с городovým и медицинская часть во главе с городovým лекарем (*Рабцевич В.В. Сибирский город в дореформенной системе управления. Новосибирск, 1984. С. 69*).

Реформа 1822 г. стимулировала развитие системы полицейских органов. В частности созданием полицейских управ была охвачена вся Сибирь, в том числе и Верхнеудинск. Были предприняты меры по укреплению сельской полиции: в состав земских судов были введены заседатели от забайкальского казачества, что в некотором роде стало учитывать особенности социального состава населения региона, также и потому что в состав Забайкальского казачества входило большое количество казаков бурят. Реформа 1822 г. имела большое значение для развития полиции также в связи с тем, что в ее рамках были радикально изменены организационные и правовые основы работы со ссыльными. 22 июля 1822 г. был принят Устав о ссыльных, что в свою очередь дало возможность сосредоточить усилия на охране общественного порядка.

В 60–70 гг. XIX в. в России были проведены крупные реформы, итогом которых является уничтожение крепостного права и изменение земельных отношений. Было введено местное самоуправление, создана новая судебная система, коренным образом реформирована армия. Конечно, реформа не могла обойти и полицию и является одной из первой на ряду с земской, городской, судебной, тюремной и военной. Одним из первых актов был закон о реформе общей полиции — «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых» от 25 декабря 1862 г. Согласно закону уездная полиция была объединена с полицией уездных городов и созданы единые уездные полицейские управления во главе с исправниками; учреждены должности участковых урядников, а также полицейский резерв в уездах. В городах была увеличена численность околоточных надзирателей, полиция была освобождена от ведения следствия, хозяйственных функций и благоустройства городов, контроль за состоянием дорог передавался земским и городским органам самоуправления. Утвержденная министром внутренних дел инструкция околоточным надзирателям возлагала на

дворников вспомогательные полицейские функции, которые они должны были осуществлять под руководством околоточных надзирателей (*История полиции России / под ред. В.М. Курицина. М., С. 28–29*).

Однако на практике реформа полицейского управления г. Верхнеудинска начала осуществляться только с 1867 г. после заседания совета Главного управляющего Восточной Сибири. На заседании было доложено представление Иркутского гражданского губернатора «О преобразовании полиции в Иркутской губернии» и приняты штаты полиции. Данные положения были одобрены советом и были предписаны к исполнению по всей Восточной Сибири, в том числе и в уездном Верхнеудинске. Также Совет рассмотрел вопрос о введении в действие «Временных правил об устройстве полиции в городах и уездах по общему учреждению управляемых». Но все же были и оговорки, отменявшие некоторые пункты реформы, в частности на совете решили, что окончательная реформа полиции Сибири еще предстоит, что ранее действовавшие правовые акты остаются в силе и частные управы не упраздняются. Были отменены лишь городские управления, которые в силу нового закона должны быть преобразованы в земские суды. Было принято решение, что все дела по губернским и уездным городам Восточной Сибири, находящиеся в производстве городских управлений полиции передать в земские суды, а сами управления упразднить, а сами земские суды переименовать в Окружные полицейские управления. Причем, частные управы сохранились, впредь до окончательного преобразования сибирской полиции, которое связывалось с отделением от полиции следственной части.

В целом, реформа полиции в Сибири имела ряд отличий от остальной России, что главным образом выражалось в том, что в Сибири еще предстоит провести эту реформу, а немедленное упразднение старых институтов крайне не желательно и может привести к ослаблению контроля за ссыльными, в первую очередь политическими. Но общие принципы были осуществлены, ранее самостоятельные городские управления в ходе реформы были подчинены уездным управлениям, что способствовало устранению разобщенности местных полицейских органов, повышению оперативности деятельности в условиях усиления миграционных процессов, связанных с отменой крепостного права. Были существенно изменены вопросы компетенции общей полиции, в частности передача от нее другим ведомствам функций суда, предварительного следствия, сужения хозяйственной, административной деятельности, а также организации местного аппарата и исполнительных структур полиции, ее подразделений и политического сыска. Главным же является постепенный переход от феодальной организации полиции, основанной на натуральной повинности к профессиональной полиции, комплектуемой на контрактной основе, был завершен в городах и на окраинах России, в том числе и в Сибири лишь к концу XIX в.

Одним из самых трудных моментов в реформе полиции были вопросы финансирования и содержания штата. В соответствии с реформой было решено окончательно перенести финансирование полиции на местное губернское и уездное самоуправление, что выразилось в постоянной нехватки средств и тормозило решение многих оперативных дел. Так, в частности, размер штата полиции Губернских и уездных городов был ограничен финансовыми возможностями местного населения. Согласно «Головной книге сметных расходов за 1897 г.» на содержание личного состава чинов Верхнеудинской уездной полиции по сообщению казначейства от 23 января за № 759 было назначено — 14 751,20 р.; на содержание начальника тюрьмы и его помощника — 1 861,89 р.; на прогоны чиновникам, командированным по делам службы — 200 р.; на Жалование тюремным надзирателям — 5 037,20 р.; на содержание врачей, лекарских учеников и фельдшеров — 3 162,96 р.; на содержание кормовых арестантов — 8 073,89 р.; на хозяйственные расходы — 5 373,82 р., что с учетом общего населения города является очень незначительным. Но, несмотря на недостаточное финансирование и недокомплект в штатах за этот же период полицейским управлением было рассмотрено 392 уголовных дел, 275 гражданских и 32 секретных (*НАРБ, ф.337, оп.1, д.79, л.21*). И это, не смотря на то, что в среднем на одного полицейского в Сибири приходилось около 900–1000 только местных жителей (*Перегудова З.И. Политический сыск России (1880–1917). М., 2000. С. 114*).

Завершая характеристику особенностей организации полиции во второй половине XIX в., следует отметить, что начавшаяся в начале века в городах крупная реформа полиции в Сибири проводилась со значительным опозданием. Наиболее существенные изменения в ходе реформы касались организационно-правовых основ деятельности полиции. Вместе с тем реформа не затрагивала многих вопросов, в особенности о подчиненности и порядке взаимодействия полицейских органов, о предметах ведомственной принадлежности и статусе, отчетности и ее ответственности.

Таким образом, на протяжении всего XIX в. реализация предусмотренного российским законодательством широкого перечня задач, стоящих перед полицией в Сибири представляла значительные трудности, которые были связаны с организационно-штатными проблемами: неуккомплектованностью кадрами, низким уровнем социальной защиты, отсутствием системы профессиональной подготовки полицейских, огромных площадей обслуживаемых территорий и большого количества ссыльных. Но революционные выступления, прокатившиеся волной по России в начале XX в. вызвали реакцию правительства на принятие экстренных мер, прежде всего, касающихся увеличения штатов городских полицейских команд.