

Д - 32
А - 656

56

ПРОВЕРЕНО
2600 р.

РЕФОРМА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ ВЪ РОССІИ.

И. Е. АНДРЕЕВСКАГО,

ПРОФЕССОРА С.-ПЕТЕРБУРГСКАГО УНИВЕРСИТЕТА.

Давно поднялись желанія подвергнуть реформѣ исполнительную полицію въ Россіи. Одинъ проектъ смѣнялся другимъ, но различныя предположенія все остаются до сихъ поръ въ области проектовъ. Нужна ли эта реформа, и если нужна, то на какихъ новыхъ основахъ желательно было бы ее увидѣть?

Реформа должна охватить всю организацію уѣздной полиціи, такъ какъ города, имѣющіе отдѣльную отъ уѣзда полицію (столицы, губернскіе города, 18 уѣздныхъ и 5 безуѣздныхъ городовъ) стали получать, по примѣру Петербурга, новый строй своихъ органовъ исполнительной полиціи. Не касаясь здѣсь потому вопроса объ устройствѣ городской полиціи, хотя еще, по нашему мнѣнію, отстоящей далеко отъ совершенства, думаемъ посмотрѣть только на требованія, которыя могутъ быть предъявлены реформаторскимъ проектамъ относительно уѣздной полиціи.

Въ чемъ заключается существо ея нынѣшней организаціи, въ чемъ проявились тѣ ея недостатки, которые требуютъ реформы? Весьма многіе признаютъ уѣздную полицію недостаточною, неудовлетворяющею ея призванію, весьма многіе требуютъ ея

реформы, но очень немногіе могутъ разъяснить, въ чемъ именно заключаются ея недостатки, и что именно можетъ поправить реформа.

Организація нашей уѣздной полиціи, какъ извѣстно, идетъ еще отъ временъ Императрицы Екатерины II. Временныя правила 1862 г., много измѣнившія эту организацію въ частности, не коснулись ея существа. На исполнительной полиціи Россіи дежитъ потому печать XVIII ст.; она построилась на тѣхъ возрѣвнiяхъ, которыя дѣлаютъ полицію совершенно неспособною для отправленія ея функціи — быть *исполнительною*. При отсутствіи въ XVIII ст. самодѣтельности общины, при весьма слабомъ развитіи союзнаго строя, цѣлая масса распоряженій по дѣламъ полицейскимъ въ обширномъ смыслѣ, которыя могутъ быть только удѣломъ специальныхъ органовъ общины или союзовъ, возлагались, за неизмѣнимъ таковыхъ, на органы исполнительной полиціи. Правительства XVIII ст., какъ правительства *государствъ полицейскихъ*, сознавшихъ необходимость для счастья гражданъ обезпечить цѣлую массу условій безопасности и благосостоянія, думали создать ихъ собственными средствами, собственными мѣропріятіями доставить счастье народу, и единственные органы, которыми они располагали, были органы исполнительной полиціи. Не умѣя создать надлежащимъ образомъ суда, законодательства XVIII ст. возлагали главнѣйшія судебныя функціи на исполнительную полицію. На нее же возлагались и заботы о школахъ, о народномъ продовольствіи, о призрѣніи бѣдныхъ, о взыскаііи податныхъ сборовъ и т. д. По мѣрѣ того, какъ стала просыпаться въ западной Европѣ забытая полицейскими правительствами самодѣтельность земства и общинъ, по мѣрѣ того, какъ сталъ выростать союзный строй, стали возникать общинныя и союзныя учрежденія специально для того или другаго дѣла безопасности и благосостоянія. Съ появленіемъ такихъ новыхъ органовъ, новыхъ общинныхъ и земскихъ учреждений, отъ обязанностей исполнительной полиціи стали отсѣкаться искусственно на нее возложенныя и ей вовсе не свойственныя заботы и распоряженія относительно цѣлой массы вопросовъ безопасности и благосостоянія. Наше время приходитъ къ тому новому, исторически развившемуся положенію, что надобно идти все къ большому и большому улучшенію условій безопасности и благосостоянія, и сообразно съ такимъ улучшеніемъ освобождать органы исполнительной полиціи отъ стороннихъ порученій, все еще на полицію возлагае-

ных¹⁾. По мѣрѣ освобожденія полиціи отъ такихъ стороннихъ для нея обязанностей, выясняется и для законодательства и для административной практики настоящая функція исполнительнѣй полиціи.

При Императрицѣ Екатеринѣ II принялись за устройство уѣздной полиціи одновременно съ реформою городского строя и созданіемъ дворянской корпораціи. Не видя въ дѣятельности городскихъ общинъ никакихъ мѣропріятій для обезпеченія условій безопасности и благосостоянія, не имѣя помощи въ союзномъ (свободномъ, общественномъ) строѣ, законодательница, не желая отстать отъ современныхъ правительствъ западной Европы въ доставленія народу счастья, открыла (по учрежденію губерній 7 ноября 1775 г.) Приказы общественного призрѣнія, на которые возложила цѣлую массу заботъ, вовсе неисполнимыхъ. Все же остальное поручено было устроенной по учрежденію о губерніяхъ уѣздной полиціи, существо и значеніе которой, одинаково съ городской, было разъяснено затѣмъ въ уставѣ благочинія 8 апрѣля 1782 г. Не найдя возможнымъ, или, вѣрнѣе сказать, для того времени умѣстнымъ, совершенно отдѣлать судебныя дѣла отъ полицейскихъ, Императрица Екатерина II сдѣлала уѣздное полицейское управленіе, *Нижній земскій судъ*, въ то же время установленіемъ судебнымъ. Этому установленію, какъ коллегіи, составленной подъ предѣдательствомъ исправника или капитана, избираемаго дворянствомъ чрезъ три года и изъ двухъ или трехъ засѣдателей, изъ коихъ одинъ или два избираются дворянствомъ на три года, а одинъ сельскій берется изъ засѣдателей нижней расправы, ввѣрены были, кромѣ дѣлъ судебныхъ, и всѣ дѣла исполнительнѣй полиціи, подъ главнымъ начальствомъ губернскаго правленія. Подъ дѣлами исполнительнѣй полиціи разумѣли: охраненіе благочинія, добронравія и порядка, наблюденіе за исполненіемъ предписаннаго въ законѣ и приведеніе въ исполненіе рѣшеній высшихъ присутственныхъ мѣстъ²⁾. Устроивая уѣздную полицію на этихъ началахъ, законодательница очевидно вела разсчетъ: во первыхъ, на созданную ею корпорацію дворянства,

¹⁾ Ср. *И. Андреевскаго*, Полицейское право, т. I, изд. 2-е. С.-Пб. 1874, § 36, стр. 141 и сл.

²⁾ Въ главахъ XVII и XVIII учрежденія о губерніяхъ, имѣющихъ значеніе инструкцій для земскаго суда и Исправника, подробно перечислены ихъ обязанности, къ которымъ позднѣйшее законодательство все дѣлало подбавки. Ср. подробнѣе обязанности полиціи на основаніи устава благочинія въ соч. *И. Андреевскаго*, Полиц. Право, I, § 23, стр. 94 и сл.

которое въ лицѣ избираемыхъ имъ капитанъ-исправника и засѣдателей нижняго земскаго суда и назначаемыхъ впослѣдствіи (съ 1837 г.) изъ его же среды становыхъ приставовъ, получало возможность взять въ свои руки все обширное дѣло исполнительной полиціи въ уѣздѣ; во вторыхъ, менѣшій разсчетъ законодательница возлагала на созданную ею губернскую администрацію въ лицѣ губернатора, предсѣдательствующаго въ губернскомъ правленіи и могущаго получать указанія и направленія отъ намѣстника губерніи, генераль-губернатора. Но тотъ и другой разсчетъ оказались напрасными. Только что созданныя уѣздныя дворянскія корпораціи отнеслись довольно равнодушно къ дѣлу отданной въ ихъ руки исполнительной полиціи. Можетъ быть, нѣсколько неопредѣленное отношеніе, въ какое по учрежденію о губерніяхъ былъ поставленъ исправникъ къ губернатору, еще болѣе политическая неподготовленность дворянства къ выполненію той функціи, которая обезпечивается прежде всего уваженіемъ къ закону, чего не признавали для себя обязательнымъ наиболѣе образованные и вліятельные дворяне XVIII ст., проживавшіе въ губерніи, а еще болѣе цѣлый рядъ новыхъ выборныхъ должностей, болѣе почетныхъ, сравнительно съ должностію уѣзднаго исправника, были причинами того, что на полицейскія должности дворянство не избирало своихъ лучшихъ и вліятельныхъ членовъ. Напротивъ, должности и капитанъ-исправника и засѣдателей земскаго суда и особенно впослѣдствіи становыхъ приставовъ сдѣлались не только непріятными и непочетными, но умаляли почетъ тѣхъ, которые соглашались попробовать въ этой области свои дворянскія силы. Точно также и поставленные, по учрежденію, губернаторы съ ихъ руководителями, генераль-губернаторами, не были въ состояніи направить вновь устроенную уѣздную полицію удовлетворительнымъ образомъ. Недолгая, правда, административная практика генераль-губернаторовъ и губернаторовъ, поставленныхъ въ дѣлѣ полицейскаго строя самостоятельно, безъ внушеній со стороны центральнаго какого-либо вѣдомства (такъ какъ такого еще не было), а только подъ надзоромъ Сената, показала полнѣйшую неподготовленность этихъ администраторовъ: созданъ формализмъ, безплодная переписка и безцеремонное отношеніе къ правамъ невліятельныхъ, несильныхъ людей, т. е. большинства. Уже при Императорѣ Александрѣ I, вскорѣ послѣ возстановленія Екатерининскаго учрежденія губерній (отмѣненнаго при Павлѣ I) и

поставленнаго въ подчиненіе губернскому уѣзднаго полицейскаго управленія, начались толки о его несостоятельности и необходимости реформы. Открытое Императоромъ Александромъ I; между министерствами, министерство полиціи, недолго впрочемъ просуществовавшее (до 1819 г.), доказывало несостоятельность полицейской организаціи какъ въ городахъ, такъ и уѣздахъ, доказавъ впрочемъ вполнѣ, неудачею своихъ мѣропріятій, собственную неподготовленность и къ руководству въ административной полицейской практикѣ и къ составленію сколько нибудь удачныхъ плановъ реформы. Оно обратилось, между прочимъ, и къ пріему, который нѣсколько разъ послѣ того практиковался министерствомъ внутреннихъ дѣлъ: потребовать циркулярно отъ губернаторовъ соображеній, какіе недостатки замѣчаются въ организаціи полиціи, и на какихъ началахъ возможно провести ея реформу. Такихъ мнѣній, весьма любопытныхъ, свидѣтельствующихъ о степени политическаго образованія нашихъ губернскихъ администраторовъ, много было представляемо на запросы министерства внутреннихъ дѣлъ. Значительная часть ихъ отпечатана въ составленномъ министерствомъ сборникѣ, „Матеріалы, собранныя для Высочайше учрежденной комиссіи о преобразованіи губернскихъ и уѣздныхъ учреждений — отдѣлъ полицейскій, Спб. 1870, 8 частей“.

Министерство полиціи, не отыскавъ возможности своими предписаніями, какъ установленія центрального, руководить управленіемъ губернскимъ вообще и полицейскимъ въ особенности, скоро стало помышлять о полной реформѣ губернскаго управленія.

Въ 1816 г. былъ составленъ проектъ о введеніи намѣстническаго управленія, не по учрежденію о губерніяхъ 1775 г., а по новому плану. Но этотъ проектъ, благодаря возраженіямъ гр. Гурьева, не прошелъ ¹⁾. Онъ не прошелъ въ измѣненномъ видѣ и въ 1821 г., но тѣмъ не менѣе по особому Высочайшему повелѣнію бывшему министру полиціи генераль-адъютанту Валашову разрѣшено было въ 1819 г. попробовать осуществить это намѣстническое учрежденіе въ Рязанской губерніи и затѣмъ въ четырехъ губерніяхъ, приписанныхъ къ Рязанскому генераль-губернаторству. Хотя эта проба Рязанскаго генераль-губернаторства, продолжавшаяся (систематически) съ начала 1823 г.

¹⁾ Помѣщ. въ матеріалахъ, отдѣлъ административ. ч. I, отд. I, Спб. 1870, стр. 1—66.

до кончины императора Александра I, была весьма кратковременна и не имѣла послѣдствій, такъ какъ все это повелѣно было прекратить, но генераль-губернаторъ Балашовъ успѣлъ показать новые порядки и относительно полиціи. Именно, заведя новое учрежденіе подъ именемъ Губернскаго Совѣта, онъ ввѣрилъ начальство надъ всѣми полиціями въ губерніи, какъ городскими, такъ и уѣздными, *начальнику губернской полиціи*, который сдѣланъ и членомъ губернскаго совѣта. Этотъ новый органъ заведѣвалъ и въ общемъ присутствіи губернскаго правленія, которое было раздѣлено на двѣ экспедиціи: распорядительную и исполнительную или полицейскую. Послѣднею и управлялъ этотъ начальникъ губернской полиціи, на такомъ же основаніи, какъ въ столицахъ завѣдывалъ управою благочинія оберъ-полиціймейстеръ. Но начальнику губернской полиціи не было предоставлено давать полицейскимъ органамъ предписаній; ему поручалась только часть инспекторская, т. е. надзоръ и наблюденіе, исполняютъ ли всѣ полицейскія управления надлежащимъ образомъ ихъ обязанности. Донося Императору объ осуществленіи своихъ плановъ, генераль-адъютантъ Балашовъ представлялъ и свою исповѣдь о томъ, какъ онъ понимаетъ полицейскій строй и обязанности полиціи. Именно полагая, что для приведенія всѣхъ частей государственнаго управления въ дѣйствіе нужны силы государственныя, для дѣйствованія внѣ государства — войско, и для дѣйствованія внутри — полиція, онъ думаетъ, что вольѣ монарха должны находиться, какъ орудія его власти, начальникъ главнаго штаба военнаго и начальникъ штаба полицейскаго, или генераль-полиціймейстеръ; генераль-губернаторы должны быть безпрерывными инспекторами всѣхъ частей управленія и вмѣстѣ съ тѣмъ главными начальниками полиціи. Разсуждая объ организаціи самыхъ органовъ исполнительной полиціи, генераль Балашовъ высказалъ слѣдующее: „Первое обстоятельство, которое всякому замѣтно, которое привлекаетъ вниманіе каждаго, которое обращаетъ на себя часто укоризну, и нерѣдко самый ропотъ въ жителяхъ, есть худое состояніе нашихъ полицій, или неправильное дѣйствіе полицейскихъ чиновниковъ.... Устройство, напротивъ, доброй полиціи въ государствахъ нашемъ едва ли не первый предметъ правительства составлять должно, доколѣ законы онаго не припли еще въ полную свою силу. Для приведенія въ надлежащій видъ чиновниковъ, полицію составляющихъ, необходимо: трактанты

„ихъ установить въ приличномъ избыткѣ, ибо должность сама
„собою труда большаго требуетъ и притомъ и людей богатыхъ въ
„оной мы не встрѣчаемъ; надлежитъ чиновникамъ симъ оказы-
„вать болѣе уваженія, нежели введено у насъ въ обыкновеніе,
„дать имъ уставы и правила къ исполненію ихъ должностей;
„надлежитъ поощрять ихъ наградами при успѣшномъ исполненіи
„ими своихъ обязанностей, и тогда уже взыскивать безъ упу-
„щенія при ихъ неисправности; а при проступкахъ наказывать
„съ соразмѣрною винѣ строгостію, — выговоромъ, арестомъ, уда-
„леніемъ отъ должности, отставкою, отрѣшеніемъ; отдавать же
„къ суду единственно за преступленія, важность въ себѣ заклю-
„чающія, и за проступки унижительные, дабы ввести въ нихъ
„духъ благородства и чести. Нынѣшнее раздѣленіе полиціи зем-
„ской оканчивается засѣдателемъ. Необходимо, кажется, придать
„имъ нѣкоторую полицейскую команду, впрочемъ весьма не-
„большую, такъ, на примѣръ, въ каждомъ уѣздѣ учредить по
„6 пѣшихъ жандармовъ и по 6 пѣшихъ рядовыхъ изъ бата-
„ліона при 1 унтеръ-офицерѣ. Жандармовъ опредѣлить по 1
„въ четыре участка, на которые раздѣлить уѣздъ, остальные
„на перемѣну неисправныхъ или заболѣвшихъ, унтеръ-офицера
„и 6 рядовыхъ на посылки и употребленіе къ содѣйствію от-
„правленія должности капитанъ-исправника. Капитанъ-исправ-
„ника, кажется, можно оставить по прежнему, а засѣдателямъ
„выгоднѣе бы отправлять должность слѣдственныхъ приставовъ,
„и быть земскою полиціею, а не земскому суду.“¹⁾ Когда эти
предположенія удостоились Высочайшаго утвержденія²⁾, то ге-
нераль-адъютантомъ Валашовымъ предложены были основанія для
примѣненія и ко всѣмъ другимъ губерніямъ устава губернскаго
управленія, введеннаго въ дѣйствіе въ Рязани съ 9 декабря
1824 г.³⁾ Затѣмъ имъ было предложено вотъ на какихъ осно-
ваніяхъ устроить земскую полицію. Во первыхъ, земскій судъ
переименовать въ земскую полицію, которую должны составить:
начальникъ земской полиціи, коммисары дворянскіе и сельскіе
(по одному на 10 тысячъ душъ) и слѣдственные пристава (по
одному на каждыя 20 тыс. душъ); при управленіи опредѣлен-
ное число конной и пѣшей жандармской команды, за тѣмъ сот-

¹⁾ Докладъ г. Валашова императору Александру I, пом. въ Матеріалахъ,
ibid. стр. 117—145.

²⁾ См. *ibid.*, стр. 146—149.

³⁾ Этотъ уставъ, *ibid.*, 152—165.

скіе и десятскіе. „Такимъ образомъ“, уповаль реформаторъ, „безпрерывная цѣпь полицейскаго управленія, начиналась отъ хозяина послѣдняго крестьянскаго двора, достигаетъ даже чертоговъ Императорскихъ и до самаго кабинета государева (§ 32).¹⁾ При томъ были составлены и подробныя инструкціи начальнику полиціи, его помощнику, сотскимъ и десятскимъ и даже хозяину каждаго двора предложены были подробныя инструкціи и наставленія.²⁾ На этихъ началахъ губернскаіа полиціи были открыты не только въ образцовой Рязанской губерніи, но съ 1825 г. и въ губерніяхъ Тульской, Орловской, Тамбовской и Воронежской. Проба, начатая генераль-адъютантомъ Балашовымъ, была прекращена весьма скоро послѣ кончины императора Александра I. Вслѣдствіе разсмотрѣнія въ 1827 г. особымъ комитетомъ (6 дек. 1826 г.) при участіи гр. Сперанскаго, всѣхъ реформъ генераль-адъютанта Балашова, состоялось Высочайшее повелѣніе (8 іюня 1827) объ уничтоженіи всѣхъ заведенныхъ имъ порядковъ. Этотъ комитетъ затѣмъ подвергалъ разсмотрѣнію различныя проекты какъ устройства губернскаго управленія вообще, такъ и полицейскаго въ особенности, между прочимъ и проектъ графа Сперанскаго.³⁾ Но всѣ проекты разбивались при встрѣчѣ съ двумя препятствіями, считавшимися тогда непреодолимыми: крѣпостнымъ правомъ и неумѣніемъ выдѣлить отъ полиціи функціи судебныхъ. Послѣдствіемъ такихъ долгихъ работъ явились составленные въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ (гр. Блудова): Общій Наказъ гражданскимъ губернаторамъ, положенія о порядкѣ производства дѣлъ въ губернскомъ правленіи, *положеніе о земской полиціи* и *наказъ чинамъ и служителямъ земской полиціи*; всѣ эти положенія, по разсмотрѣніи ихъ въ Государственномъ Совѣтѣ, были Высочайше утверждены въ 1837 г. 3-го іюня. Это новое положеніе о земской полиціи, дѣйствующее и до сихъ поръ, съ тѣми измѣненіями, которыя введены въ 1862 г., не заключало въ своемъ существѣ ничего новаго, сравнительно съ учрежденіемъ императрицы Екатерины II, но попортило это учрежденіе возложеніемъ на небольшой составъ земской полиціи громадной массы обязанностей, къ выполненію которыхъ у нихъ не было ни средствъ, ни

¹⁾ Ibid., 178—180.

²⁾ Помѣщ. *ibid.*, стр. 182—212.

³⁾ Эти проекты см. тамъ же, §§ 2 и 3.

подготовки. Именно, положеніемъ 1837 г. управленіе всѣми дѣлами уѣздной полиціи, отъ которыхъ, какъ и прежде, не нашли возможнымъ отдѣлить множества трудныхъ судебныхъ функцій, сохранено было за коллегіальнымъ установленіемъ, сохранившимся и Екатерининское названіе *Земскаго Суда*. Подъ предсѣдательствомъ избираемаго дворянствомъ земскаго исправника, земскій судъ составлялъ въ уѣздномъ городѣ постоянное присутствіе изъ старшаго засѣдателя, избираемаго дворянствомъ, и двухъ сельскихъ засѣдателей. Последнимъ предоставлялось впрочемъ право голоса только при сужденіи дѣлъ, касавшихся казенныхъ поселенъ. Кромѣ этихъ членовъ, постоянно участвовавшихъ въ присутствіи, остальные засѣдатели земскаго суда имѣли, каждый въ своемъ непосредственномъ вѣдѣніи, одинъ изъ участковъ или становъ уѣзда, назывались *становыми приставами*, и сохраняли всѣ права членовъ земскаго суда, когда въ немъ присутствовали. Возможность дѣятельности земскихъ судовъ и становыхъ приставовъ надѣялись обезпечить поставленіемъ въ селеніяхъ десятскихъ и сотскихъ, а въ большихъ мѣстечкахъ пятисотскихъ и тысяческихъ. Заключая въ себѣ выгодную сторону, ту же, что и въ Екатерининскомъ учрежденіи, именно небольшой полицейскій персоналъ, невызывавшій большихъ расходовъ для государства, это положеніе 1837 г. заключало въ себѣ другую сторону, дѣлавшую осуществленіе плановъ законодателя невозможнымъ въ дѣйствительности. Именно, это масса тѣхъ невыполнимыхъ обязанностей, которыя были возложены на полицію, старательно сгруппированы въ положеніи, и въ этомъ видѣ потомъ перенесены и въ сводѣ законовъ (во 2 томѣ), гдѣ покоятся и до сихъ поръ не рискуя, да и не имѣя возможности, осуществиться въ дѣйствительности. ¹⁾ Руководженіе земской полиціи со стороны губернскаго правленія и губернатора, ввѣренное имъ этимъ положеніемъ, мало принесло пользы, такъ какъ создавшаяся у нашихъ губернскихъ органовъ административная практика оказалась очень невыгодною: создала формализмъ и обиліе безплодной переписки.

Временныя правила 25 декабря 1862 г. провели слѣдующія измѣненія въ этомъ положеніи 1837, измѣненія, болѣе или менѣе важныя, однако не коснувшіяся его существа. Во первыхъ, уничтожено вредившее успѣхамъ полицейской дѣятельности фор-

¹⁾ Ср. И. Андреевскаго Полиц. права; I, 195—196.

мальное разграниченіе предѣловъ вѣдомства городской и уѣздной полиціи: городская и земская полиція соединены въ одну *общую уѣздную полицію*, вѣдомству которой ввѣренъ весь уѣздъ съ уѣздными и безуѣздными городами, посадами, мѣстечками и селеніями. ¹⁾ Во вторыхъ, измѣненъ и составъ полицейскаго управленія: вмѣсто прежняго земскаго исправника и засѣдателя, избравшихся отъ дворянства, назначенъ уѣздный исправникъ съ помощникомъ, опредѣляемые губернаторомъ; прежній земскій судъ замѣненъ *общимъ присутствіемъ уѣзднаго полицейскаго управленія*, состоящимъ подъ предсѣдательствомъ исправника, изъ его помощника и засѣдателей отъ дворянъ и сельскихъ обывателей. Уѣздное полицейское управленіе дѣйствуетъ въ уѣздѣ чрезъ становыхъ приставовъ, по числу становъ уѣзда. Нижніе полицейскіе чины сохранены прежніе: сотскіе и десятскіе, въ губерніяхъ сѣверозападнаго края тысяцкіе и пятисотскіе.

Эти правила 1862 г. были объявлены временными, имѣвшими поправить строй уѣздной полиціи до совершенія полной реформы полицейскаго управленія, планами которой занято теперь министерство внутреннихъ дѣлъ.

Но до разсмотрѣнія началъ, на которыхъ можетъ построиться такая реформа, замѣтимъ, что существенные элементы надлежащей реформы уже проведены, хотя и стороннимъ путемъ. Именно *во первыхъ*, изданное 8 іюня 1860 г. учрежденіе судебныхъ слѣдователей провело новый существеннѣйшій элементъ реформы для полиціи: полиція отстранена отъ производства уголовныхъ слѣдствій и ея функція ограничена производствомъ дознанія. Это положеніе подтвердилось и пополнилось судебными уставами 20 ноября 1864 г., которыми вполнѣ снята съ полиціи несвойственная ей судебная функція и ея роль ограничена оказаніемъ содѣйствія судебнымъ установленіямъ на точномъ основаніи судебныхъ уставовъ. Такимъ образомъ поправлена та существенная ошибка, которая лежала на учрежденіи полиціи

¹⁾ Изъ вѣдомства уѣздной полиціи исключены только губернскіе города и нѣкоторые значительные уѣздные города и мѣстечки, въ которыхъ образовано отдѣльное городское полицейское управленіе. Таковы: города, подвѣдомственные градоначальствамъ Одесскому, Таганрогскому и Керчьенивальскому, 18 уѣздныхъ городовъ — Балта, Бердичевъ, Бердянскъ, Болховъ, Бобруйскъ, Брестъ-Литовскъ, Вольскъ, Динабургъ, Елецъ, Кременчугъ, Козловъ, Моршанскъ, Мценскъ, Нѣжинъ, Ростовъ на Дону, Рыбинскъ, Сызрань, Феодосія и 5 безуѣздныхъ городовъ — Бахчисарай (Тавр. губ.), Дубовка (Сар.), Карасу-базаръ (Тавр.), Сергіевскій посадъ (Моск.) и Радзивилловъ (Вол.).

со времени императрицы Екатерины II, и не давала возможности полиціи войти въ ея надлежащія, существенныя функціи. Правда, что демаркаціонная линія, проведенная судебными уставами для ограниченія дѣятельности полиціи, можетъ быть, иногда неточно сознается, и точки прикосновенія этихъ двухъ органовъ, судебныхъ и полицейскихъ, увлекаютъ иногда послѣднихъ за предѣлы необходимаго, но это уже вопросъ практики судебной и полицейской, которая обязана направить дѣятельность своихъ органовъ совершенно согласно съ судебными уставами. Реформа существенная совершена: полиція освобождена отъ бремени, ее давившаго, — отправления суда и производства уголовныхъ слѣдствій. *Во вторыхъ*, великая реформа нынѣшняго царствованія, освобожденіе крѣпостныхъ, заключаетъ въ себѣ опять и существенный элементъ реформы полиціи. Освобожденіе крѣпостныхъ, пробудивъ къ жизни сельскую общину, вызвавъ ея самостоятельность, произвело могучій переворотъ въ нашемъ социальномъ строѣ, непосредственно касающійся и полиціи. До этой реформы по необходимости возлагалась на полицію обязанность отправлять такія функціи, которыя съ успѣхомъ можетъ отправить только сама община. И дѣйствительно, съ устройствомъ на новыхъ началахъ волостей, положеніе 19 февраля 1861 г. возложило на волостныхъ старшинъ и сельскихъ старостъ цѣлую массу обязанностей, которыя до тѣхъ поръ лежали исключительно на одной земской полиціи. Правда, что всѣ эти обязанности они должны исполнять, вмѣсто земской полиціи, если ее въ тотъ моментъ въ мѣстности не случится, и подъ надзоромъ становаго пристава, но это не составляетъ существа дѣла: въ волостныхъ старшинахъ и сельскихъ старостахъ государство видитъ общинныхъ органовъ исполнительно-полицейской полиціи, ничего государственному казначейству не стоящихъ, лучше всякихъ другихъ органовъ понимающихъ обычное право и при разумномъ къ нимъ отношеніи земской полиціи, долженствующихъ умѣрить любовь къ излишней и превышающей силы волостныхъ правленій перепискѣ, могущихъ создать свою самобытную и обезпечивающую успѣхъ порядка и тишины полицейскую практику. Недавно еще и при самыхъ неблагоприятныхъ условіяхъ земскаго полицейскаго строя дѣйствуютъ эти новые полицейскіе органы, волостные старшины и сельскіе старосты, но по нѣкоторымъ областямъ полицейскихъ вопросовъ, непосредственно ихъ касающимся, они превзошли всѣ ожиданія. Именно, въ дѣлѣ выполненія новой воинской повинности, отпра-

вленія конской повинности и собранія ополченія, — дѣлахъ, по преимуществу трудныхъ для исполнительныхъ органовъ; они повсюду отправили эти дѣла съ замѣчательнымъ искусствомъ. Если, можетъ быть, и слѣдуетъ признать нѣсколько преувеличеннымъ мнѣніе, что по всемъ этимъ дѣламъ исполнительныя операціи совершились гораздо успѣшнѣе въ уѣздахъ, чѣмъ въ городахъ, гдѣ сравнительно значительный персоналъ настоящихъ полицейскихъ органовъ выказалъ и болѣе суеты и менѣе порядка, чѣмъ въ уѣздахъ (наибольшій % неявившихся во время, не отъисканныхъ полиціею ратниковъ приходится на города), то нельзя не признать несомнѣннымъ, что при болѣе простыхъ и своевременныхъ распоряженіяхъ губернской администраціи и уѣздной полиціи волостные старшины и сельскіе старосты съ полнымъ успѣхомъ могутъ отправлять возложенныя на нихъ по закону важнѣйшія обязанности органовъ исполнительной полиціи. Въ *третьихъ*, введеніе земскихъ учреждений внесло въ свою очередь важный элементъ реформы исполнительной полиціи. Та масса дѣлъ, важнѣйшихъ по обезпеченію условій безопасности и благосостоянія, которыя, до введенія земскихъ учреждений, совершенно поэтически возлагались на уѣздную полицію, неизмѣшную не только средствъ для ихъ выполнения, но и возможности понять существо и значеніе этихъ важнѣйшихъ вопросовъ административнаго права, отправляется теперь множествомъ совершенно новыхъ силъ земскихъ дѣятелей. Правда, что и на обязанности уѣздной полиціи по прежнему какъ бы остаются эти дѣла, такъ какъ не сведено, отъ какихъ дѣлъ прямо полиція должна быть отстранена, но это — недосмотръ формальный, существо дѣла обезпечено. Нельзя конечно при этомъ не замѣтить, что дѣятели новыхъ, земскихъ учреждений нелегко отказываются отъ старыхъ воззрѣній, съ которыми возрасли въ старыхъ порядкахъ. Встрѣчая затрудненія въ выполненіи тѣхъ или другихъ своихъ распоряженій, не умѣя провести точныхъ земскихъ мѣропріятій, многія земскія собранія, по старой, излюбленной привычкѣ, взываютъ къ исполнительной полиціи, представляя петиціи правительству о понужденіи полиціи исполнить предложенную мѣру. Явленіе неновое: если трудно или невозможно исполнить, то на кого же и возложить, кромѣ исполнительной полиціи ¹⁾. Но такія явленія, всего чаще

¹⁾ При этомъ не должно однако терять изъ виду, что земскія учреждения, лишенные по закону всякой *принудительной* власти (т. е., всякой власти) и черезъ это поставленные въ совершенно фальшивое положеніе въ нашемъ госу-

повторяющіяся относительно области взысканія земскихъ недоимокъ, объясняются недостаточно развившеюся административною практикою земства. Въ такихъ вопросахъ нужна новая самостоятельная работа, а не вызваніе къ правительственной администраціи. Недоимки, какъ правительственныя, такъ и земскія, составляютъ обширный, мало тронутый вопросъ нашей неудачной финансовой системы. Въ этой трудной области всего менѣе удобно допускать распоряженія исполнительной полиціи. Если исполнительная полиція требуетъ еще существенной реформы, то именно по отношенію къ этой области: полицію необходимо совершенно освободить отъ распоряженій по взысканію недоимокъ; здѣсь требуется совершенно иная организація финансоваго дѣла. Нѣкоторыя земскія собранія и пришли уже къ такимъ заключеніямъ, и чѣмъ точнѣе земство обдумаетъ иныя собственныя для того средства, тѣмъ скорѣе можетъ наступить и послѣдняя существенная реформа для исполнительной полиціи: снятіе съ нея бремени неотносящихся до нея распоряженій по взысканію недоимокъ.

Такимъ образомъ, три существеннѣйшіе элемента давно желавшейся реформы уѣздной полиціи уже имѣются, пришли къ ней на помощь реформами другихъ областей государственной дѣятельности. Если такимъ же путемъ придетъ и реформа финансовой области и освободитъ полицію отъ борьбы съ недоимками ¹⁾, то всѣ существенные элементы полицейской реформы будутъ на лицо.

Между тѣмъ, вслѣдъ за временными правилами 1862 г., поднимались проекты о новой и полнѣйшей реформѣ уѣзднаго

дарственнымъ строемъ, вынуждены обращаться къ полиціи съ *просьбами* всякій разъ, когда нужно принудить къ исполненію земскихъ постановленій и распоряженій (напр. по взысканію земскихъ сборовъ). Въ этомъ не виноваты земскіе дѣятели, а виновато только положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, которое не ввело ихъ въ общій порядокъ государственныхъ властей, а поставило ихъ *подлѣ* (о-боку) этого порядка (т. е., подлѣ іерархіи бюрократическихъ или казенныхъ властей), подобно какимъ-то подучастнымъ учрежденнымъ учреждениямъ или обществамъ. (См. объ этомъ *В. Безобразова*, Самоуправленіе и земскія учрежденія).

Ред.

¹⁾ Для этого необходимо, чтобъ земскимъ учрежденіямъ была дарована *власть*, которой они не имѣютъ ни по отношенію ко взысканію недоимокъ, ни къ чему другому. Необходимо, чтобъ земскія учрежденія вошли въ общій составъ государственнаго управленія и черезъ это сдѣлались вполнѣ государственными учрежденіями, а не полугосударственными, полуобщественными (или подучастными, каковы они теперь). Тогда вся мѣстная администрація сосредоточится въ земскихъ учрежденіяхъ и полиція, на сколько нужно для всякой администраціи, будетъ имъ подчинена (конечно въ предѣлахъ дѣятельности земства). Финансовая реформа тутъ не при чемъ.

Ред.

полицейскаго строя. Главныя основанія, представлявшіяся губернаторами, собранныя въ томъ же сборникѣ матеріаловъ ¹⁾, для реформы уѣздной полиціи, строились на доказательствахъ недостаточной силы становыхъ приставовъ. Потому предполагалось: 1) каждому становому приставу придать штатнаго помощника или писмоводителя съ правами государственной службы; 2) увеличить количество становъ въ уѣздѣ; 3) измѣнить положеніе сотскихъ и десятскихъ — не дѣлать ихъ выборными отъ народа, а назначаемыми отъ уѣздной полиціи съ жалованьемъ (сотскимъ отъ 60—100 р., десятскимъ отъ 30—60 р.); 4) устроить въ уѣздахъ коннополицейскую стражу, въ видѣ командъ полицейскихъ объѣздчиковъ. Въ составившихся на этихъ основаніяхъ проектахъ издержки по содержанію полиціи возрастали до громадной суммы — 7 милліоновъ рублей ²⁾.

Не говоря о финансовой сторонѣ такихъ проектовъ, можетъ быть и послужившей главною причиною того, что эти проекты не прошли въ законодательномъ порядкѣ, нельзя не замѣтить: во первыхъ, что въ нихъ является неточное обобщеніе самаго матеріала, собраннаго комиссіею. Недостаточность силы уѣзднаго полицейскаго персонала проявилась только въ нѣкоторыхъ мѣстахъ, такъ сказать по исключенію, а не составляетъ общаго явленія. Во вторыхъ, во всѣхъ мотивахъ, предложенныхъ реформаторами, не видно никакой оцѣнки тѣхъ новыхъ общественныхъ явленій, которыя уже пересоздали полицію: дѣятельность волостей и земскихъ собраній. Въ третьихъ, не видно, ни въ представленіяхъ губернаторовъ, ни въ оцѣнкѣ этихъ представлений комиссіею, никакихъ стремленій къ разъясненію новаго отношенія, которое должно возникнуть со стороны губернаторовъ и уѣздной полиціи къ совершенно иному складу всей полицейской дѣятельности въ уѣздѣ вслѣдствіе создавшейся полицейской дѣятельности общинъ и земства. Отсюда можетъ открыться причина нестойкости и несистематичности въ проведеніи какой-либо реформы. И дѣйствительно, все направилося, какъ выше показано, къ освобожденію уѣздной полиціи отъ излишнихъ, случайно возлагавшихся на нее дѣлъ; между тѣмъ очень можно ожидать, въ виду такой несистематичности плановъ, что на нее вновь будутъ воз-

¹⁾ Матеріалы, собр. для Высоч. учр. комиссіи о преобразов. губ. и уѣздныхъ учреждений, Отдѣлъ Полицейскій, 8 ч. Сиб. 1870.

²⁾ Ib. ч. I, отд. 3 и 4, проектъ 1869, 340—357.

лагать стороннія, не вытекающія изъ ея существа функціи. Въ самомъ дѣлѣ въ 1874 г., при изданіи учрежденія объ уѣздномъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіи, уѣздный исправникъ сдѣланъ его членомъ, и на него возложена цѣлая масса новыхъ обязанностей, не смотря на высказавшіеся передъ тѣмъ мотивы, что онъ и съ прежними дѣлами справиться не въ состояніи.

Невѣрное такимъ образомъ обобщеніе матеріала привело реформаторовъ къ предложенію допустить многомилліонную издержку на усиленіе персонала уѣздной полиціи съ ея стражей. Между тѣмъ правильный выводъ былъ бы тотъ: для всѣхъ уѣздовъ и для всѣхъ волостей и сель существующій персоналъ болѣе, чѣмъ достаточенъ; но есть села, которыя не будучи мѣстечками или городами, получаютъ вслѣдствіе различныхъ причинъ — большаго народонаселенія, скопленія фабрикъ, пристаней и т. д. особое значеніе и, по исключенію сравнительно съ другими селами, должны имѣть особыхъ полицейскихъ органовъ, напр. помощника становаго пристава съ прислугой, если уѣздною полиціею будетъ доказано и земскимъ собраніемъ того уѣзда это доказательство будетъ признано, что безъ поставленія особаго полицейскаго органа въ такомъ селѣ дѣло исполнительной полиціи не будетъ надлежащимъ образомъ выполняемо. Точно также нѣкоторыя мѣстности того или другаго уѣзда, вообще не требующія никакого особаго полицейскаго органа, могутъ нуждаться въ такомъ и даже въ нѣсколькихъ, только въ опредѣленные моменты, напр. во время ярмарки, сходбища на моленья и т. п. Здѣсь очевидно является вопросъ объ организаціи командировокъ въ подобные моменты полицейскихъ органовъ въ эти мѣстечки: дѣло разумной полицейской администраціи, а не поставленіе постоянныхъ, вызывающихъ вредную и напрасную издержку, полицейскихъ органовъ.

Дѣлая выводъ изъ всего вышесказаннаго, мы полагаемъ, что реформа уѣзднаго полицейскаго строя требуется, но она должна заключаться въ слѣдующемъ:

1) Не вызывая никакой новой издержки для государственнаго казначейства, реформа должна систематически констатировать всѣ элементы уже проведенныхъ реформъ относительно полиціи.

2) Она должна провести начала для освобожденія уѣздной полиціи отъ сторонней и невытекающей изъ ея существа распо-

ридительной функции по финансовой администрации въ дѣль взисканія недоимокъ.

3) Не увеличивая персонала уѣздной полиціи вообще, она должна открыть возможность устраивать органы исполнительной полиціи въ тѣхъ мѣстностяхъ уѣзда, гдѣ необходимость этого доказана будетъ уѣздною полиціею вмѣстѣ съ земскимъ собраніемъ.

4) Самый важный элементъ, который должна провести реформа, это — открытіе возможности для созданія такой полицейской административной практики, при которой могла бы родиться гармонія полицейской дѣятельности общины (села и волости), земства и органовъ земской полиціи. Средства для этого заключаются не въ денежныхъ новыхъ затратахъ, не въ созданіи новыхъ полицейскихъ органовъ, но въ иномъ направленіи существующихъ. Губернаторы, бывшіе прежде мало опредѣлившимися начальниками губерній, дѣлаются теперь весьма опредѣленными правительственными прокурорами во всей обширной области административнаго права. Будучи исполнителемъ административныхъ распоряженій центральныхъ установленій, губернаторъ вмѣстѣ съ тѣмъ есть правительственный стражъ и прокуроръ земскихъ собраній и вмѣстѣ съ тѣмъ главный и отвѣтственный правительственный органъ исполнительной полиціи въ цѣлой губерніи, могущій инспектировать, руководить и направлять прямо ему подчиненныхъ уѣздныхъ исправниковъ и становыхъ приставовъ. Очевидно, что центръ тяжести полицейской реформы лежитъ въ должности губернатора. Поставленіе для должности губернатора и занимающаго иногда его мѣсто вице-губернатора опредѣленнаго ценса политическаго образованія и постепенное подниманіе этого ценса дадутъ возможность впоследствии установить подобный ценсъ и для должности уѣзднаго исправника и становаго пристава. Только въ этомъ и существенное средство реформы: безъ него она всегда будетъ только формальною, бумажною ¹⁾.

¹⁾ Ни малѣйшимъ образомъ не оспаривая безспорной справедливости всѣхъ этихъ требованій относительно будущей полицейской реформы, необходимо только присовокупить, что она находится въ тѣсной связи съ развитіемъ земскихъ учреждений. Чтобы они были приведены въ гармонію съ полицейскою властью, необходимо прежде всего, чтобы они были поставлены на подобающее имъ мѣсто въ кругу губернской и уѣздной администраціи, чтобы они вошли какъ звѣно и какъ *существенное звено* въ организацію мѣстныхъ властей, а не стояли *подлѣ* нихъ, какъ постороннее тѣло какъ государство въ государствѣ. *Ред.*

Отдѣльно отпечатано изъ «Сборника Государственныхъ Знаній». Т. V.
Дозволено цензурою. С.-Петербургъ. 23 Марта 1878 года.

ВЪ ТИПОГРАФИИ В. БЕЗОБРАЗОВА И КОМП. (В. о., 8 л., д. № 45).



00052322

ЮФ СПбГУ