

К ВОПРОСУ О ФУНКЦИЯХ ПОЛИЦИИ УРАЛА И ЗАПАДНОЙ СИБИРИ В НАЧАЛЕ XX века: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

А. В. Петров,

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права ЮУрГУ

Рассматриваются вопросы, связанные с законодательным регулированием деятельности полиции России. Особое внимание уделено специфике региона (Урала и Западной Сибири), влияющей на организацию и эффективность деятельности полицейских учреждений.

Ключевые слова: *деятельность полиции, правоохранительные органы, история правоохранительных органов.*

Актуальность исследования проблемы организации и деятельности полиции Российской Империи в настоящее время обусловлена несколькими причинами. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» изменил название органа охраны общественного порядка и закрепил новые принципы его функционирования. Возвращение к прежнему наименованию, принятому в дореволюционной России, указывает на преемственность в системе правоохранительных органов и требует дальнейшего юридического исследования вопросов, связанных с решением полицией стоявших перед ней задач. Значительный интерес также представляют исследования историко-правового аспекта проблем взаимодействия центральных и местных органов полиции, анализ практики реализации ее функций на Урале и в Западной Сибири.

Анализируя демографическую ситуацию в начале XX века в рассматриваемом регионе, следует отметить, что Урал и Западная Сибирь – это традиционные места ссылки. Этот фактор обуславливал высокую политизированность и активность населения. Темпы роста населения Урала и Западной Сибири в начале XX века значительно опережали общероссийские. Имеющиеся статистические данные свидетельствуют о том, что городское население Урала за период с 1863 по 1914 гг. росло почти в два раза быстрее, чем в целом по стране. Причем если число горожан увеличилось в 3,4 раза, то общая численность населения – лишь в 1,8 раза. Аналогично в Западной Сибири с 1858 по 1897 гг. население удвоилось – возросло с 2,7 до 5,8 млн. человек. Такое же

удвоение произошло за последующие 17 лет – с 1897 по 1914 гг., и накануне Первой мировой войны население Сибири составило уже 10 млн. человек.

Исследование архивных материалов указывает на схожую структуру преступности в начале XX века на Урале и в Западной Сибири как в отношении общеуголовных преступлений, так и в отношении политических. Так, к примеру, деятельность Пермского охранного отделения охватывала три из четырех уральских губерний и одну из двух западносибирских.

Анализируя основные функции полиции Урала и Западной Сибири в начале XX века, необходимо отметить, что полицейские органы действовали в сложной оперативной обстановке, обусловленной ростом городов, нараставшими противоречиями внутри государства, бедственным положением среди населения и т.д. В этой ситуации полиция в силу как объективных, так и субъективных причин далеко не всегда действовала достаточно эффективно и справлялась с возложенными на нее обязанностями. В ходе острейшей борьбы делались попытки совершенствования организации оперативно-розыскной работы, осваивались новые приемы и методы борьбы с преступностью.

Функции полиции Урала и Западной Сибири в начале XX века в целом соответствовали функциям полиции центральных губерний, однако имели определенную специфику в силу особенностей региона. В общем виде их можно разделить на борьбу с противоправительственными выступлениями, которая осуществлялась преимущественно органами политической полиции (жан-

дармерией и охранными отделениями); борьбу с общеуголовными преступлениями, которая осуществлялась органами общей полиции, сыскными отделениями и жандармскими полицейскими управлениями железных дорог; деятельность, связанную с предупреждением и пресечением массовых беспорядков и сопутствующих им факторов, имевших место в рассматриваемый период (дезертирство, пьянство и т.д.).

Одним из важнейших направлений деятельности полиции являлось предупреждение и пресечение массовых беспорядков и волнений, распространившихся в начале прошлого века в связи с ухудшением положения населения и активной агитацией со стороны политических организаций. Усилия по борьбе с массовыми беспорядками прилагались учреждениями как общей, так и политической полиции, а также местных органов управления и армии. Такое повышенное внимание к данному виду правонарушений было обусловлено, с одной стороны, особенной общественной опасностью (так как часто беспорядки сопровождалась убийствами, погромами, разграблениями складов, лавок и т.п.), с другой стороны, они представляли непосредственную опасность для органов государственной власти как на местах, так и в центре. Урал и Западная Сибирь в этом отношении в начале XX века представляли потенциальную опасность в силу целого ряда причин: состав населения (большое количество ссыльных, представителей пролетариата), тяжелые условия жизни на фоне природных катаклизмов, вызывавших неурожаи. Все это способствовало тому, что массовые беспорядки стали для населения одним из способов решения экономических и социальных проблем. Первоначально беспорядки не носили политического характера. Однако с нарастанием социальной напряженности в ходе народных выступлений все чаще выдвигались политические требования, росло число преступлений против существовавшего порядка управления.

В 1906 году уфимскому губернатору было направлено сообщение от уфимского уездного исправника, в котором указывалось, что «с октября минувшего года в Симском и Миньярском заводах настроение среди рабочих было возбужденное, устраивались различные сборища и митинги, после чего производили демонстрации... Нередко были

случаи нападения на винные лавки, на дома мирных жителей, кои не принимали участия в их демонстрациях, выбивали у них окна, кроме этого были случаи стрельбы на улицах из револьверов. Вообще производили различные безобразия и буйства»¹.

Показательными являются также события на Лысьвенском заводе в 1914 г. При продаже завода прежними хозяевами было выделено 350 000 руб. на «разные просветительные и благотворительные нужды». После объявления военной мобилизации рабочие организовались и стали требовать выдачи денег, полученных от прежних хозяев. Постепенно требования переросли в угрозы, и начались беспорядки, в результате которых в числе прочих были убиты исправник, полицейский надзиратель, урядник и два стражника. Об отношении населения к полицейским чинам свидетельствует тот факт, что толпа продолжала издеваться даже над их трупами. Посланная из Перми помощь в связи с удаленностью завода прибыла, когда все уже было закончено².

Беспорядки также имели место в 1914 году на Лайском и других заводах в Пермской губернии, на промышленных предприятиях и в населенных пунктах других губерний, что потребовало усиления внимания к проблеме массовых беспорядков как со стороны центральных, так и в большей степени местных властей. Так, пермский губернатор обращался в июне 1914 года к начальнику Пермского губернского жандармского управления с просьбой провести расследование и выявить рабочих Мотовилихинского завода, ведущих агитацию с целью вызвать забастовку³.

Даже отделения жандармских полицейских управлений железных дорог в начале XX века были задействованы для подавления массовых беспорядков. Так, в мае 1906 года приказом по Отдельному корпусу жандармов были представлены к награде чины Пермского жандармского полицейского управления железных дорог, которые, «несмотря на полное несоответствие сил», вдесятером предотвратили захват поезда двухтысячной толпой рабочих⁴.

Приведенные примеры приводят к выводу о том, что массовые беспорядки с участием рабочих были довольно распространенным явлением. Имели место беспорядки и в сельской местности, так как социальная обстановка в деревне также

оставалась сложной. Начальник Уфимского губернского жандармского управления в ноябре 1906 года сообщил в Департамент полиции, что население ряда деревень Стерлитамакского уезда вверенной ему губернии после оставленного без удовлетворения местными властями заявления о крайней необходимости в снабжении их хлебом «собрались обществами, разломали двери у складов и развезли по домам: ржи 3500 пудов, овса 1500 пудов». Далее указывалось, что подобные события происходили неоднократно в различных деревнях уезда⁵. В Тюменском уезде Тобольской губернии в феврале 1909 года по распоряжению министра внутренних дел был установлен гласный надзор за неким П. Ф. Синевым за подстрекательство и участие в аграрных беспорядках⁶.

Таким образом, массовые беспорядки в начале XX века наблюдались в различных губерниях и уездах Урала и Западной Сибири среди рабочих и сельского населения. Причинами этих беспорядков являлись как экономическая обстановка в стране, в силу которой большая часть населения региона находилась за чертой бедности, так и субъективные факторы – отсутствие внимания правительства к нуждам крестьян и интересам рабочих.

Не последнее место в числе причин беспорядков занимала низкая эффективность деятельности полицейских органов. Так, начальником Пермского губернского жандармского управления 16 апреля 1912 г. было подготовлено письмо следующего содержания: «Забастовки последнего времени показывают, что рабочие массы вновь легко сорганизуются, причем в выступлениях рабочих, носивших по большей части мирный характер, отмечается стройность и полная дисциплинированность; возможно, что выступлениями этими руководят и силы, стоящие вне партий, но задавшиеся целью вызвать новую смуту в государстве. Ввиду изложенного департамент полиции возложил на меня, как начальника района, обязанность теперь же озаботиться приобретением солидной агентуры... причем агентура в последнем случае может быть заполучена и без производства ликвидации, для чего рекомендуется тщательно совершенно негласно изучить происхождение забастовки на одном–двух наиболее крупных предприятиях и с выяснением руководителей

ее приложить старания к приобретению агентуры»⁷.

Одним из факторов, существенным образом осложнявших деятельность полиции, было сложившееся к тому времени в обществе негативное отношение населения к полицейским чинам. Следует отметить, что нижние чины как непосредственные исполнители находились в самом невыгодном положении, поскольку должны были помимо своих непосредственных (указанных в законах) функций выполнять все, в том числе выходявшие за рамки закона, указания руководства и при этом не вызывать агрессии у населения. Это представлялось затруднительным с учетом качества кадрового состава полицейских органов, а также характера возлагаемых на них обязанностей.

С началом Первой мировой войны повысилось значение такого направления деятельности полиции, как борьба с дезертирством и разложением армии. К примеру, Екатеринбургским сыскным отделением за ноябрь 1916 года были пойманы два дезертира⁸. Весьма распространенной в этот период стала переписка о розыске «самовольно оставивших службу». Командир 14-го Сибирского запасного батальона сообщал в Тобольское Губернское жандармское управление, что принятые на службу во вверенный ему батальон стрелки самовольно отлучились, и далее указывались их имена и приметы⁹.

Помимо непосредственного розыска дезертиров, еще до 1914 года полицией предпринимались предупредительные меры, направленные на недопущение политической агитации среди военных. Министр внутренних дел по соглашению с военным министром признал необходимым установить такой порядок, чтобы лица призывного возраста, намеченные уездными по воинской повинности присутствиями к зачислению в войсковые части, поступили туда лишь с предварительным засвидетельствованием их благонадежности местной жандармской и наружной полицией¹⁰.

С изданием закона «Об организации сыскной части» от 6 июля 1908 г.¹¹ большое значение в борьбе с уголовной преступностью приобрели сыскные отделения, которые, несмотря на недостатки в организации, правовом и финансовом обеспечении, значительно повысили раскрываемость преступлений. Деятельность данных отделе-

ний на Урале и в Западной Сибири постоянно совершенствовалась. Так, раскрываемость преступлений в Омском сыскном отделении в 1913 году составляла: убийств – 50 %; грабежей – 56 %; краж – 37 %; коно- и скотокрадства – 39 %. С переводом отделения из третьего во второй разряд раскрываемость преступлений несколько повысилась и составила: экспроприаций, случаев подделок бумажных денег и документов о личности – 100 %; коно- и скотокрадства – 49 %; убийств – 60 %; краж до 300 руб. – 37 %; грабежей – 100 %¹².

Значительное место в деятельности сыскных отделений и общей полиции в целом занимала борьба с кражами и такими распространенными явлениями в регионе, как пьянство и хулиганство. Так, с 1909 по 1913 гг. количество краж в г. Екатеринбурге Пермской губернии выросло с 588 до 1195 соответственно¹³. Аналогичным образом обстояли дела в других быстро растущих городах Урала и Сибири. В отчете о деятельности Екатеринбургского сыскного отделения в ноябре 1916 года указывается 20 дел, из которых все так или иначе связаны с раскрытием краж и розыском похищенного имущества¹⁴.

Значимым направлением деятельности полиции Урала и Сибири в начале XX века являлась борьба с хулиганством и пьянством – «драками и буйством». Анализ архивных материалов позволяет сделать вывод о достаточно высокой распространенности данного вида преступлений. Так, в качестве основных он был указан в статистических данных большинства уездов Пермской губернии за 1914 год¹⁵. Значительной была доля данных деяний и на подведомственной Ишимскому отделению жандармского полицейского управления Сибирской железной дороги¹⁶.

Сыскные отделения осуществляли борьбу с уголовной преступностью, структура которой в различных губерниях региона хотя и несколько различалась, но все же свидетельствовала об определенном сходстве уральских и западно-сибирских губерний. В губернских городах процент раскрываемости общеуголовных преступлений был весьма высок. Так, в Вятке из общего количества случаев уголовного преследования в 1910 году доля дел, по которым виновные не обнаружены, составляла 4,3 %, в Перми и Уфе – 7,2 %, в Оренбурге – 29,7 %.

Достаточно эффективной на фоне других сыскных отделений была деятельность Вятского, Оренбургского, Пермского, Тобольского, Томского, Уфимского отделений. Анализ Сводной ведомости о деятельности сыскных отделений за 1911 год позволяет выявить характерные для региона преступления.

Весьма распространенным видом преступлений в регионе, как уже отмечалось, являлась кража скота (раскрываемость составляла от 34 до 88 %). Лучшими показателями в его раскрытии обладало Омское отделение, наиболее низкими – Оренбургское. Коно- и скотокрадство занимало значительное место в деятельности Омского, Оренбургского, Томского и Уфимского сыскных отделений. Однако в данном случае вызывает сомнение правильность данных по этому виду преступлений по Тобольской губернии, где было зарегистрировано всего три случая, из которых один был раскрыт. В рапорте Шадринского уездного исправника указывалось: «Шадринский уезд граничит с уездами: Челябинским, Оренбургской губернии и Курганским, Ялуторовским и Тюменским, Тобольской губернии, населенными башкирами, которые занимаются конокрадством и скотокрадством и находятся в непосредственном сношении с башкирами Шадринского уезда, вследствие чего деятельность чинов городской полиции связана с постоянными поисками конокрадов и похищаемого скота»¹⁷.

В 1911 году простые кражи до 300 руб. получили широкое распространение в Уфимской губернии (1008 случаев, зарегистрированных сыскным отделением), значительно меньшее место они занимали в деятельности других сыскных отделений региона (от 190 в Вятском до 323 в Пермском). Однако наибольшее количество краж свыше 300 рублей было совершено в Томском отделении (57 случаев), практически отсутствовали они в Вятской и Тобольской (1 и 3 соответственно).

Кражи и различные виды мошенничества были широко распространены на железной дороге. Такие кражи были полностью раскрыты Уфимским, Тобольским отделениями, худшие результаты показало Пермское отделение – всего 20 %. Раскрываемость простых краж различными сыскными отделениями региона колебалась

от 43 % (Оренбургское) до 76 % (Пермское). Выше был процент раскрываемости по такому виду преступлений, как вооруженные грабежи, – от 42 % (Уфимское) до 74 % (Оренбургское и Пермское). Высок был уровень раскрываемости различных видов мошенничества – от 85 до 91 % (Уфимское, Оренбургское) до 100 % (Томское, Тобольское).

Наиболее эффективной была деятельность сыскных отделений при раскрытии особо тяжких преступлений, таких, как разбойные нападения на почту и банки (Омское и Уфимское отделения – раскрываемость 100 %, Оренбургское – 50 %), подделка денег (Омское, Пермское Уфимское – раскрываемость – 100 %), подделка документов (всеми отделениями эти преступления раскрыты).

Обобщая изложенное, можно сделать следующие выводы. Во-первых, объективные условия жизни на Урале и в Западной Сибири создавали условия для возникновения волнений среди населения. Беспорядки вначале носили сугубо экономический характер, однако нежелание центральной власти повысить материальную обеспеченность населения, а также местных властей – воздействовать на владельцев и управляющих предприятиями с целью обеспечения минимальных прав и интересов рабочих вели к углублению социальных противоречий. Нараставшее недовольство населения, подогревавшееся деятельностью революционных организаций, агитаторов, обусловило постепенное перерастание экономических требований политические.

Во-вторых, власти как в центре, так и в регионе вполне обоснованно считали массовые беспорядки одним из опасных правонарушений. Причем эта угроза существовала и непосредственно для властных органов и промышленников, и для населения, так как в ряде случаев волнениями нарушались личные и имущественные права лиц, не принимавших в них участия.

В-третьих, принимаемые властями в этой сфере меры можно разделить два вида: меры, направленные на предупреждение беспорядков, и меры, направленные на их подавление.

В первом случае основной упор делался политической полицией на эффективную работу с секретными сотрудниками, общей полицией в большей степени – на наблюдение чинами полиции за населением. Целью являлись своевременное выявление настроений населения, прогнозирование народных выступлений и подавление в самом начале, не допуская их разрастания. На местах издавались различные инструкции, проекты и т.д. для эффективного предупреждения волнений. Однако проблемы материального, организационного и иного характера не позволяли в большинстве случаев прогнозировать беспорядки и предупреждать их. В этом случае возникала необходимость их быстрого подавления. Примечательно, что для этого разрешалось использование «всех необходимых мер», причем губернаторы в данном случае фактически санкционировали превышение полицией ее полномочий.

В-четвертых, карательные меры, не подкрепленные изменением экономических, политических и иных условий жизни населения, при снижении авторитета самодержавия в глазах населения вели лишь к еще большему возмущению последнего и дискредитации в его глазах полиции. В результате для подавления революционных волнений требовалось все больше сил, а у населения в свою очередь вырабатывалось отношение к беспорядкам как к «нормальному средству решения своих проблем».

¹ ЦГИА РБ. Ф. И-187. О. 1. Д. 127. Л. 740.

² Вестник полиции. 1915. № 49. С. 889–892.

³ ГАСО Ф. 538. О. 1. Д. 108. Л. 35–36.

⁴ ГАСО Ф. 185. О. 1. Д. 151. Л. 527.

⁵ ЦГИА РФ. Ф. И-187. О. 1, Д. 127. Л. 943.

⁶ ГАТО Ф. И-236. О. 1. Д. 34. Л. 9–10.

⁷ ЦГИА РБ. Ф. 187. О. 1. Д. 259. Л. 100.

⁸ ГАСО Ф. 181. О. 1. Д. 6. Л. 19–21.

⁹ ГАТюмО. Ф. И-239. О. 12. Д. 235. Л. 51.

¹⁰ ГАКирО. Ф. 721. О. 1. Д. 428. Л. 65.

¹¹ ПСЗ. Собр. 3. Т. XXVIII. № 30672.

¹² ГАРФ Ф. 102. О. 72. Д. 63. Л. 4–51.

¹³ ГАПО Ф. 36. О. 6. Д. 10. Л. 20.

¹⁴ ГАСО Ф. 181. О. 1. Д. 6. Л. 19–21.

¹⁵ ГАПО Ф. 36. О. 6. Д. 10. Л. 28–67.

¹⁶ ГАТО Ф. И-174. О. 1. Д. 19.

¹⁷ ГАПО Ф. 36. О. 6. Д. 10. Л. 87.