

*Шелудько Виталий Олегович, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Владивостокского филиала, Дальневосточный юридический институт МВД России (ВФ ДВЮИ МВД России), г. Уссурийск, Россия*

*Давыдовская Марина Владимировна, преподаватель кафедры специальных дисциплин Владивостокского филиала Дальневосточного юридического института МВД России (ВФ ДВЮИ МВД России), г. Уссурийск, Россия*

## **ОХРАНА ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В УСЛОВИЯХ НЕДОСТАТОЧНОЙ ЧИСЛЕННОСТИ ЛИЧНОГО СОСТАВА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ**

**Аннотация:** В статье рассматриваются возможности применения на практике исторического опыта охраны общественного порядка в условиях недостаточной численности личного состава органов внутренних дел на российском Дальнем Востоке в дореволюционный период, представлены различные формы привлечения дополнительных сил и средств в интересах полиции.

**Ключевые слова:** история России, Дальний Восток, борьба с преступностью, охрана общественного порядка, органы внутренних дел, полиция.

**Annotation:** The article considers the possibilities of applying in practice the historical experience of protecting public order in conditions of insufficient number of personnel of the internal affairs bodies in the Russian Far East in the pre-revolutionary period, various forms of attracting additional forces and means in the interests of the police department are presented.

**Keywords:** history of Russia, the Far East, the fight against crime, the protection of public order, law enforcement agencies, the police.

Особенностью дореволюционной России являлось наличие огромных, слабоосвоенных и малонаселенных территорий. На Дальнем Востоке страны эти факторы сочетались со слабостью государственного надзора за порядком и природными богатствами в силу нехватки полицейских служащих, их слабой профессиональной подготовки, низкого морального уровня, недостаточного финансирования местных органов внутренних дел. Отсюда неизбежно следовали характерные особенности криминогенной обстановки на Дальнем Востоке: широкое развитие подпольного и полулегального бизнеса, иностранная экспансия, насыщение края оружием, революционные выступления, устоявшиеся криминальные традиции и организации, большое распространение тяжких насильственных преступлений.

Первоначально создание аппарата гражданского управления не казалось властям первоочередной задачей по причине малочисленности гражданского населения на новых землях. Так, в Уссурийском крае в 60-е годы XIX в. все гражданское население не превышало 3,5 тыс. человек, причем русских среди них практически не было, а "туземцам" временно разрешалось самоуправление на основе местных обычаев [1, с. 132].

С увеличением гражданского населения возникла потребность в управлении им. Кроме того, по причине отсутствия "регулярной" полиции широко распространяются различные виды преступной деятельности: контрабанда, наркобизнес, браконьерство, незаконная золотодобыча, бандитизм и т.д. [18, с. 41, 86; 2, с. 61-62; 14, л. 7-8; 15, 386об.; 16, л. 311-331]. Властям стало ясно, что назрела необходимость создания более крепкого административного устройства, организации полиции.

Даже официально на протяжении всей второй половины XIX в. окружное управление в Сибири и на Дальнем Востоке оценивалось как находящееся «в самом жалком состоянии». Основными причинами объявлялись слишком

широкий круг обязанностей полиции, неудовлетворительный личный состав, его малая численность и низкие оклады содержания. Слабость полицейского надзора объяснялась несоответствием числа полицейских объему возложенных на них задач, пространству обслуживаемых участков и численности населения. Положение полиции осложнялось и наличием ссыльных, которые в большом количестве (до одной трети и более) находились в безвестной отлучке и на поиски которых у полиции не хватало сил [17, с. 425-426].

Следует сказать, что правительство стремилось создавать более благоприятные условия для службы чиновникам, заинтересовать их материально. Так, 22 декабря 1860 г. по отношению генерал-губернатора Восточной Сибири было утверждено Положение Сибирского комитета о размере прогонных денег чиновникам, определяемым на службу в Приморскую и Амурскую области [10]. Однако этих мер оказалось недостаточно.

Вопрос о необходимости улучшения полиции в Восточной Сибири неоднократно ставился местными властями, и в 80-х годах XIX в. по Высочайшему повелению была учреждена комиссия под председательством статс-секретаря Перетца для окончательной разработки проекта правил о преимуществах службы по определению от правительства в отдаленных краях Российской империи [5, л. 145]. Тщательно изучив положение дел в Сибири, данная комиссия выяснила, что «...издавна существующие нарекания на сибирскую полицию... в значительной мере справедливы: чинами полиции допускаются разные поборы, а делопроизводство... крайне запущено» [5, л. 68]. Оказалось, что одной из главных причин такого положения служит дороговизна жизни в Сибири и весьма высокие цены на труд образованных людей (сибирские цены в 2-3 раза превышали цены в центральной России, а размер содержания полицейских чиновников был одинаков) [5, л. 69]. Хотя закон и предоставлял служащим в Сибири разные льготы, из которых самой существенной являлась 25-процентная прибавка к жалованию за пятилетия (но не более двух), но их было недостаточно, кроме того, они предоставлялись только чиновникам, занимавшим должность не ниже IX класса. Вследствие

этого, при низких окладах содержания часто было невозможно найти лиц, желающих служить в полиции, которые соответствовали бы всем профессиональным и моральным требованиям. Так, из 30 земских заседателей, служивших в Иркутской и Енисейской губерниях, чуть больше половины имели хоть какое-то образование: двое окончили курс в военных училищах, трое – в духовных семинариях, 11 – в уездных училищах [5, л. 68]. Такой состав полиции требовал постоянного наблюдения и руководства, что было в высшей степени затруднительно при огромных расстояниях и отсутствии хороших дорог. Канцелярские должности в полиции замещались по вольному найму лицами разных сословий, даже ссыльнопоселенцами, которые, получая ничтожное вознаграждение и не дорожа этим заработком, небрежно относились к выполнению своих обязанностей и допускали разные злоупотребления [5, л. 68]. Большое количество обязанностей и ничтожность назначенных по штатам сумм на канцелярские расходы, вызвали издавна в некоторых округах обычай прибегать к негласным поборам с населения, с волостных правлений, оптовых складов и других мест питейной торговли [5, л. 68об]. Исправники в силу многообразия возложенных на них функций и частых разъездов не в состоянии были обходиться только предоставленными штатом чиновниками. На практике не редкостью было создание исправниками на свои средства особых канцелярий с вольнонаемными сотрудниками. Как отмечала газета «Сибирь», при 900 руб. ежегодного жалования некий сибирский исправник содержал трех писцов, платя им 720 руб. в год. Содержание таких канцелярий исправник, естественно, покрывал за счет незаконных сборов с подвластного ему населения. Эти «особенные» канцелярии, не предусмотренные законом, составляли большое зло потому, что между исправником и населением возникала личность писаря, влиятельная и почти всегда недобросовестная [17, с. 426].

С другой стороны, эти же причины по невозможности исполнить все требования закона породили поверхностное отношение к делу. Результатом всего этого стал «упадок значения власти в глазах местного населения» [5, л.

680б]. Возбужденные преследования за подобные поборы, практиковавшиеся в течение многих лет, еще больше затруднили вопрос о комплектовании полицейских должностей способными и честными чиновниками [5, л. 680б].

Комиссия Перетца пришла к выводу, что «необходимо вывести полицию из постыдной зависимости от питейных торговцев, назначением чиновникам таких окладов содержания и канцелярских сумм, на которые они могли бы, без крайней нужды, существовать и содержать необходимый личный состав своих канцелярий; в некоторых же округах... увеличить и самое число полицейских чинов» [5, л. 680б]. Комиссия советовала пересмотреть местные штаты с целью повышения окладов. Государственный совет, признав предположения комиссии заслуживающими серьезного внимания, своим мнением, 13 июня 1886 г. утвержденным Александром III, постановил предоставить МВД, по соглашению с другими заинтересованными ведомствами, приступить к составлению для Сибири проектов новых штатов, удовлетворяющих действительным потребностям края. Эти штаты, однако, должны были вводиться постепенно, по мере открывающихся возможностей к отпуску необходимых денежных сумм, начиная с местностей, в которых служащие находились в наиболее затруднительном положении [5, л. 77].

Принятым в 1886 г. «Положением об особых преимуществах гражданской службы в отдаленных местностях» этими преимуществами пользовались и служащие в Приамурском генерал-губернаторстве. Им предоставлялись: 1) прогонные деньги в усиленном размере (т.е. средства на проезд из центральной России к месту службы и обратно, в том числе и во время отпуска); 2) пособия на подъем и обзаведение; 3) прибавки к жалованью; 4) пособия по выслуге десятилетий; 5) пособия на воспитание детей; 6) отпуска на льготных основаниях; 7) преимущества пенсионные; 8) пособия семействам лиц, умерших на службе [5, л. 78-78об].

Правда, этим же «Положением» 1886 г. были ликвидированы «Амурская пенсия» и пятилетние пособия с заменой их другими привилегиями, «которые были далеко меньше прежних и положение чиновников сделалось еще

незавиднее» [19, с. 271]. Жизнь вскоре показала недостаточность такого вознаграждения чиновников за службу в столь отдаленных и необустроенных местностях. По ходатайствам генерал-губернаторов А.Н. Корфа и С.М. Духовского прежние привилегии в 1896 г. были восстановлены [19, с. 271].

Опыт трехлетнего применения временного штата 1881 г. указал, по заявлению Приамурского генерал-губернатора Д.Г. Анучина, на полную его несостоятельность, выразившуюся в ограниченности окладов содержания и малочисленности состава служащих. При чрезмерной дороговизне жизни полицейские чины, получая мизерные оклады, не могли удовлетворить даже минимальные свои потребности в полной мере. Поэтому все мало-мальски порядочные чиновники стремились оставить службу в полиции и перейти в другое ведомство или на частную службу, где оплата труда была выше. Между тем, сам контингент людей, из которого можно было набирать на службу в полицию в крае, был крайне ограничен, и тогда на службу приходилось набирать людей случайных, без строгого отбора, чтобы не оставлять должности вакантными и не остановить всю работу [4, л. 80об-81].

Даже многократный рост штатов не приводил к желаемому снижению уровня преступности и успокоению общества. Полиция иногда просто физически не справлялась с огромным объемом возложенных на нее обязанностей. Поэтому в данный период широко используются малейшие возможности привлечения к полицейской деятельности дополнительных сил и средств. Эти попытки выражались в учреждении дополнительных полицейских должностей сверх штата, обязательному введению домовладельцами должностей дворников, сторожей, дневных и ночных караульщиков, образованию различных общественных формирований в помощь полиции (вольные дружины, комитеты самозащиты и помощи).

Наиболее эффективным было создание «дополнительной полицейской стражи», содержащейся за счет частных лиц, образовывавшейся по их ходатайствам и для их нужд, но находившейся под полным контролем полицейских управлений. 22 июня 1900 г. Николаем II было утверждено

положение Комитета министров «О предоставлении министру внутренних дел права учреждать на частные средства должности: а) полицейских урядников во всех губерниях и областях Европейской и Азиатской России; б) полицейских чиновников в городских поселениях, так и вне последних, и 3) земских стражников в городах и уездах Царства Польского» [11; 7, л. 8].

С утверждения министра внутренних дел дополнительные полицейские должности учреждались с целью обезопасить прежде всего интересы заказчиков, особенно громко требовавших защиты в годы революционных потрясений и разгула уличной преступности. Во Владивостоке таким образом было временно, по контракту с частными лицами, учреждено до 100 должностей городских, в Никольске-Уссурийском - до 14 должностей (помощника полицмейстера, полицейского надзирателя, околоточных надзирателей, городских, толмача и писца) [6, л. 415].

По штатам 1903 года из 132 сотрудников полиции Владивостока один помощник полицмейстера, два околоточных надзирателя, два конных стражника, 12 городских высшего разряда и толмачи предназначались специально для наблюдения за китайским и корейским населением Владивостока, причем расход по их содержанию возмещался из взимаемых с этого населения особых денежных сборов. Вообще, из требующихся на содержание управления 92.120 руб. в год казна выделяла только 7.140 руб., остальные средства отчислялись со сборов с китайского и корейского населения [12; 20, с. 54-56].

В 1906 г. во Владивостоке на частные средства были учреждены 11 должностей городских для дежурства на постах в следующих пунктах: у гостиницы «Большая Европейская», у торгового дома «Кунст и Альберс», у Владивостокского отделения Русско-Китайского банка и у 10 публичных домов. Владельцы и управляющие этими заведениями добровольно обязывались платить каждому городскому жалование, соответствующее штатному, т.е. по 30 руб. в месяц, а также выделять средства на

обмундирование и квартиру с отоплением и освещением. На эти же средства возлагался единовременный расход на вооружение городских [7, л. 2-10].

В 1906 г. 93 китайских купца Никольска-Уссурийского также ходатайствовали об учреждении с 1 января 1907 г. дополнительных полицейских должностей четырех городских из русских и восьми сыщиков из китайцев в помощь городской полиции, с тем чтобы они обслуживали главным образом китайское население города, охраняя его от хунхузов. Своей подпиской китайцы обязывались содержать их на свои средства в течение года, а именно производить им содержание наравне с получаемым штатными служителями местной полиции. Кроме того, обещали квартирное довольствие с отоплением и освещением производить натурой или деньгами, по расчету 5 руб. в месяц на каждого в течение пяти летних месяцев, и по 7 руб. в течение остального времени. На обмундирование городским единовременно выделялось по 50 руб. на каждого, вооружение и снаряжение производилось им натурой. Всю требуемую сумму за год заказчики обязались предоставить сразу. Данное ходатайство губернатором было направлено министру внутренних дел и им утверждено [8, л. 1-3].

Хабаровское городское полицейское управление по штату 1910 г. состояло из 90 человек [13]. Кроме этих чинов, содержавшихся на средства государственного казначейства, в 1912 г. дополнительно содержались три сверхштатных околоточных надзирателя на средства города (15% отчисление за взимание в пользу города больничного сбора), а на частные средства – пять околоточных надзирателей и 21 городской [9, с. 52].

За счет паспортных сборов с иностранных подданных (китайцев и корейцев) содержались чины, в обязанности которых входило в первую очередь наблюдение за этим контингентом. Во Владивостоке на таких должностях в 1903-1907 гг. находились: помощник полицмейстера, два околоточных надзирателя, два конных стражника, 12 городских высшего разряда и четыре толмача китайского и корейского языков; в Никольске-Уссурийском (в 1906-



1907 гг.): три околоточных надзирателя, три конных стражника и семь городских среднего разряда [6, л. 483].

Кроме того, большую помощь полиции оказывали органы крестьянского и инородческого управления, фактически являвшиеся нижним звеном полицейского аппарата в сельской местности. Выборные сельские старосты и волостные старшины, утверждаемые в должности уездным начальством, осуществляли кроме всего прочего и полицейские функции. Сельский староста по делам полицейского ведомства подчинялся как волостному начальству, так и местным полицейским властям. Он имел определенные административно-полицейские права: мог задерживать виновных и подозреваемых до прибытия полиции, вести предварительное дознание, наказывать за небольшие проступки. Волостной старшина, которому подчинялись все сельские старосты волости, наделялся такими же правами. В его обязанности входило сохранение "общего порядка, спокойствия и благочиния" в волости. Кроме того, учитывая сравнительную малочисленность полиции в крае, к несению службы по охране общественного порядка в сельской местности привлекалось в порядке повинности местное население по одному человеку с каждых десяти дворов ("десятские") и в качестве старшего над ними - один человек с каждых ста дворов ("сотский"). Сотские и десятские, избираемые крестьянами из «достаточных и не подозрительных людей», являлись опорой и помощниками окружной (уездной) полиции [3, с. 14].

Таким образом, исторический опыт российского Дальнего Востока позволяет выявить дополнительные возможности охраны общественного порядка в условиях недостаточной численности личного состава органов внутренних дел, которые при наличии государственной воли и творческом подходе можно использовать и на современном этапе развития России.

#### **Библиографический список:**

1. Алексеев А.И. Освоение русскими людьми Дальнего Востока и Русской Америки (до конца XIX века). М.: Наука, 1982.

2. Буюков А.М. Наркобизнес в Приморье и на Дальнем Востоке России: исторический экскурс в проблему // Записки Общества изучения Амурского края (ОИАК). Владивосток, 1992. Т. XXVIII.

3. Гамерман Е.В. Становление правоохранительной системы на Дальнем Востоке (вторая половина XIX – начало XX вв.) // Россия и Китай на Дальневосточных рубежах. Благовещенск: Амурский госуниверситет, 2003.

4. ГАРФ. Ф. 102. ДП. 2 делопроизводство. 1883 г. Д. 201.

5. ГАРФ. Ф. 102. ДП. 2 делопроизводство. 1883 г. Д. 453. Ч. 1.

6. ГАРФ. Ф. 102. ДП. 2 делопроизводство. 1886 г. Д. 245. Ч. 1.

7. ГАРФ. Ф. 102. ДП. 2 делопроизводство. 1906 г. Д. 11. Ч. 104.

8. ГАРФ. Ф. 102. ДП. 2 делопроизводство. 1906 г. Д. 11. Ч. 120.

9. Обзор Приморской области за 1912 год. Владивосток, 1914.

10. ПСЗ. Собр. 2. Т. 35. № 36428.

11. ПСЗ. Собр. 3. Т. 20. № 18943.

12. ПСЗ. Собр.3. Т.23. Отд.II. Прилож. к № 22511.

13. ПСЗ. Собр.3. Т.30. Прилож. к № 33674.

14. РГИА. Ф. 1281. Оп. 6. Д. 103.

15. РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 510.

16. РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 635.

17. Ремнев А.В. Административная политика самодержавия в Сибири в XIX - начале XX вв.: Дис. ... док. ист. наук. Омск, 1997.

18. Соловьев Ф.В. Китайское отходничество на Дальнем Востоке России в эпоху капитализма (1861-1917). М., 1989.

19. Унтербергер П.Ф. Приамурский край. 1906-1910 гг. СПб., 1912.

20. Чукарёв А.Г. Царская охранка в борьбе с революционным движением на Дальнем Востоке и в Забайкалье в период первой русской революции (1905–1907 гг.): дисс. ... канд. ист. наук. Владивосток, 1970.