

УДК 340.0:351.74(477)

Е.А. САМОЙЛЕНКО, канд. юрид. наук,
ст. науч. сотр., Институт государства и права им.
В.М. Корецкого НАН Украины

РЕФОРМИРОВАНИЕ КИЕВСКОЙ ГОРОДСКОЙ ПОЛИЦИИ

Ключевые слова: киевская городская полиция, реорганизация полиции Министерство внутренних дел, губернатор, проект, штат, финансирование

На современном этапе развития общества и государства существенно возрастает актуальность историко-юридических исследований. Это обусловлено, прежде всего, повышением роли правоохранительной деятельности, интенсивным поиском новых форм и методов управления в условиях значительных и быстрых политических и социально-экономических преобразований. Интересным и полезным будет опыт становления, развития и деятельности киевской городской полиции.

Конечно, практика деятельности киевской городской полиции неоднозначна. Тем не менее, в интересах развития науки необходимо в равной мере исследовать как отрицательные, так и положительные аспекты этой практики.

Вопросам изучения организации и деятельности российских полицейских учреждений посвящено немало работ. Так, в дореволюционных исследованиях этой тематикой занимались: И. Андреевский, Н.Н. Белявский, А.Д. Градовский, Е.П. Карнович, О.О. Лопухин и другие [1].

В советский период пристальное внимание уделялось в работах: Н.П. Ерошкина, П.А. Зайончковского, Р.С. Мулукаева, К.Г. Федорова, Д.И. Шинджикашвили и других [2]. Среди современных работ особый интерес представляют работы украинских и русских ученых: А.В. Талдыкина, М.И. Сизикова, А.В. Борисового, А.Е. Скрипилева, А.Н. Ярмыш, А.М. Пиджаренко, В.Н. Чисникова, В.А. Демина, Е.А. Ивановой, А.В. Седунова, Д.С. Рыжова [3]. Рассматривая зарубежные исследования по этой тематике, следует вы-

делить работы Д. Орловски «Границы реформы: Министерство внутренних дел в Российской Империи, 1802-1881» и Р. Пайпса «Старорежимная Россия».

Проведенные в середине XIX века в России крупнейшие реформы коснулись практически всех сторон государственной жизни. В том числе это повлекло за собой и реформу полиции и городской, в частности. Причины, вызывавшие необходимость преобразования городской полиции, были связаны с излишней многочисленностью ее функций и недостаточностью финансовых ресурсов [4, с.77–80] для введения необходимого количества штатных единиц, соответствующих выполнению задач поддержания общественного порядка, адекватного противостояния преступности.

Неправильным был и порядок подбора кандидатур на должности начальников городских полиций, которые в большинстве случаев назначались из отставных раненых офицеров, не имевших минимальной профессиональной подготовки и опыта правоохранительной деятельности. Не менее существенным недостатком было подчинение города и уезда двум различным начальникам. Из-за этого и возникали бесполезная переписка и взаимное уклонение от своих обязанностей обеих полиций [5, с.229].

В феврале 1858 г. министерствам юстиции, государственных имуществ и внутренних дел была поручена разработка предложений по реорганизации полиции. Эта же задача была поставлена и перед особым совещанием, состоявшим из губернаторов. Министр внутренних дел внес на рассмотрение императора первоначальные предложения о преобразовании полиции, и в частности городской, которые 04.07.1858 года были одобрены. В них говорилось о необходимости изменить состав городских полиций, соизмерив его с территорией и населением каждого города, а также с его промышленно-торговым и культурно-просветительским потенциалом. Рекомендовалось сократить число полицейских инстанций и улучшить личный состав полиции путем усиления числа нижних чинов. Предлагалось четко и однозначно определить точные обязанности городских полиций [5, с.230]. В предложениях особое внимание уделялось

увеличению денежного содержания полицейских чинов, отнеся часть расходов на их содержание (в размере до 1,5 млн. рублей) на счет общих государственных доходов.

В 1859 году была создана Особая комиссия во главе с тайным советником Т.С. Милютиным, выработавшая проект Положения о Земских Учреждениях, проект отделения следственной части от судебной, проект преобразования уездной полиции и два проекта преобразования губернских административных учреждений. Одновременно с этим был представлен и проект киевского генерал-губернатора князя И.И. Васильчикова основные его положения были реализованы в виде опыта сначала в трех вверенных ему губерниях, а затем и в ряде других.

Проект князя И.И. Васильчикова заключался в объединении в одно губернское управление всех разрозненных частей, подведомственных Министерству внутренних дел, и исключении из полицейского производства всех судебных дел. Также предлагалось объединить канцелярии всех этих учреждений, в том числе и губернаторскую, в одну общую канцелярию губернского управления с разделением ее на отделения. Кроме того, рекомендовалось таким же образом объединить в уездном управлении все уездные комитеты.

18.12.1859 года в документе № 707 князь И.И. Васильчиков сообщал, что отдельные из представленных им предложений по преобразованию губернского управления и городской и земской полиции уже находятся в стадии реализации. Так, 23.03.1859 года Положением № 3 Комиссией осуществлена реорганизация губернского управления. В отношении преобразования полицейского управления в Киевской губернии пока постановлений нет. Комиссией внесено предложение о предоставлении в конце текущего года определенной суммы, необходимой на усиление уездной полиции. Однако, пока нового устройства уездной полиции не введено, автор предоставил развернутый план реорганизации полиции с рекомендацией действий, содействующих более быстрой реализации.

Он предлагал в виде эксперимента провести в Киевской губернии следующие меропр-

ятия: 1) объединить городскую и уездную полицию в одну, исключая города Киев и Умань (т.к. Киев – губернский город, а Умань еще не вышла из статуса поселения военного ведомства. Поэтому данные города оставались в ведении прежних полицейских управлений); 2) отделить старые дела от вновь поступивших; 3) разграничить следственную и исполнительную части (л.108 [6]).

В Бердичеве городскую полицию, подлежащую присоединению к уездному полицейскому управлению, рекомендовалось оставить в прежнем состоянии без изменений. В остальных же девяти уездных городах – вместо имеющихся квартальных надзирателей учредить городских надзирателей с жалованьем по 150 руб. серебром в год и квартирой.

Со дня объединения городской и уездной полиций в одну предполагалось все находящиеся в производстве дела отделить и вести отдельно от тех, которые будут поступать в объединенную уездную полицию. Разделение это необходимо для того, чтобы старые дела не залеживались и решались быстрее, не смешиваясь с новыми. Для закрытия старых дел необходимо определить срок в соответствии с их количеством и содержанием. Разрешение их производить по особому докладному регистру, а наиболее сложные дела - по протоколам. Для этого следовало создать канцелярию уездной полиции из четырех столов, т.е. из двух имеющихся по штату в земских судах и из двух – временных. В первых двух столах, гражданском и уголовном, необходимо разрешать дела вновь поступающие. Двум временным столам – поручить производство и окончание старых дел. По окончании всех дел временные столы подлежали закрытию, а отпускаемые на них деньги – передаче на усиление общей полиции. Ответственным за деятельность временных столов должен был быть старший заседатель, который консультируется по всем сложным вопросам с уездным исправником (л.108(об.)-109(об.) [6]).

По мнению автора предложений в каждом из 11 уездов Киевской губернии необходимо создать следственную часть, состоящую из трех следственных приставов и одного помо-

щника. А в Радомышльском уезде, вдвое превосходящем все другие, из четырех следственных приставов и одного помощника. Этим сотрудникам следовало выбирать из опытных и способных становых приставов, а также из числа прочих чиновников, которые могут быть достойны занимаемых должностей. Становым приставам предлагалось выделить жалование по 300 рублей и по 50 рублей в год на канцелярию, а помощникам – по 250 рублей в год. Все они должны были находиться в распоряжении начальника уездной полиции и уездного полицейского управления.

И.И. Васильчиков также предлагал освободить уездную полицию от рассмотрения и решения судебных дел. Передавать такие дела, по его мнению, следовало непосредственно в судебные учреждения. А дела о ссорах, драках, оскорблениях направлять мировым судьям.

Для претворения в жизнь данного проекта губернатор представил развернутую смету расходов:

- для 37 следственных приставов на жалование каждому по 300 руб. – 11100 руб.;
- на канцелярские им расходы по 50 руб. – 1850 руб.;
- 12 помощникам следственных приставов жалования по 250 руб. каждому – 3000 руб.;
- 9 городским надзирателям жалования по 150 руб. – 1350 руб.;
- на создание 12 временных столов в уездных полициях по 240 руб. каждому столу – 2880 руб.;
- по 77 руб. в каждую уездную полицию на делопроизводство.

Общий итог финансирования реорганизационных мероприятий – 21104 рубля. Данная сумма уменьшалась за счет местных расходов на 6104 рубля. Таким образом, сумма, требуемая на реорганизацию полиции, должна была составлять 15000 рублей серебром в год.

Однако в реализации проекта преобразования полиции в Киевской губернии князю И.И. Васильчикову было отказано (л.130-131 [6]). Его переписка с Министерством внутренних дел по вопросу внедрения его проекта в виде эксперимента только в Киевской губернии продолжалась еще почти год. И только

23.12.1860 года министром внутренних дел С.С. Ланским была направлена телеграмма на имя генерал-губернатора с разрешением объединить городскую и земскую полицию Киевской губернии. Уже 26 декабря того же года князь И.И. Васильчиков на основании этого просил сделать следующие распоряжения:

- сообщить циркулярно городским и уездным полициям (исключая Киев и Умань), чтобы они не позднее 15.01.1861 года доставили в Киевскую губернскую управу краткие ведомости по делам, которые рассматриваются и которые поступают;

- уведомить до 15.01.1861 г., кто из состоящих в должностях исправников и городничих должны быть назначены начальником уездной полиции и его помощниками;

- старые дела, не требующие особых распоряжений, поручить старшему советнику Михаловскому;

- образовать столы, назначить столоначальников и писцов (л.143(об.) [6]).

Из вышеуказанного видно, что общегубернское реформирование полиции не коснулось киевской городской полиции непосредственно. Не произошло в ее деятельности кардинальных изменений, и после проведения общегосударственной полицейской реформы в России.

Киевским губернским правлением на протяжении ряда лет неоднократно вносились в МВД конкретные предложения по усовершенствованию штатной численности и реорганизации структуры киевской городской полиции. Так, составленный 05.12.1862 года проект штата киевской городской полиции, с предполагаемой численностью 205 человек и содержанием 85 285 (л.217 [7]) рублей в год (в отличие от 32702 рублей 76 коп. (л.212 [8]) по штату 1854 года) был отклонен в связи с отсутствием необходимых средств в казне.

Через три месяца, 09.03.1863 года, приняв во внимание местные особенности, Киевским губернским правлением был предложен новый проект штата киевской городской полиции общим количеством – 375 человек с годовым содержанием 69707 рублей (л.246 [7]). Однако, как и предыдущий, он также был отклонен.

Но губернское правление продолжало настойчиво добиваться реорганизации киевской городской полиции. Уже 15.04.1863 года оно предложило на рассмотрение МВД очередной проект штата, предусматривавшего численность личного состава – 371 человек с годовым содержанием 66389 рублей 40 коп. Но Департамент полиции 13.05.1863 года за № 862 в очередной раз дал ответ о невозможности в данный момент реализовать и это предложение из-за отсутствия финансов в казне и рекомендовал оставить имеющийся штат без изменений (л.260-275 [7]).

25.12.1862 г. были приняты «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых» [9], которые установили, что земские и городские полиции объединяются, для чего создается уездное полицейское управление во главе с уездным исправником. Но в губернских и наиболее крупных уездных городах городская полиция была сохранена в прежнем виде, так как объединение полицейских обязанностей по городу и уезду представляло значительные затруднения для успешного решения дел.

На основании «Временных правил», Министерство внутренних дел составило подробное расписание штатов уездных и особых городских полицейских управлений, в частности и г. Киева. В соответствии с этим в киевской городской полиции предлагался штат из 521 человека, что на 209 больше, чем существовало по штату 1854 года. На содержание его следовало выделять 59207 рублей 34 коп. в год (л.101 [10]), что на 26504 рубля 58 коп. превышало финансирование предыдущего штата (в сравнении с 32702 рублями 76 коп. (л.212 [8])).

Однако когда стал вопрос о применении нового штата городской полиции в г. Киеве, то он, по словам киевского генерал-губернатора, не только не соответствовал действительным потребностям Киева, но даже и тем средствам, какими уже располагала в то время местная городская полиция. Поэтому Министерство внутренних дел признало необходимым оставить до лучших времен киевскую городскую полицию в прежнем ее состоянии.

Подобное решение свидетельствовало об отсутствии необходимой заинтересованности вышестоящих инстанций в реальном улучшении охраны правопорядка в регионах.

Четырежды проектируемые и предлагаемые Киевом новые штаты городской полиции не получили утверждения по причине финансовых затруднений. Это было связано с тем, что весьма значительные расходы, к покрытию которых городские средства оказывались совершенно недостаточными, не могли быть отнесены на государственное казначейство при сложном его положении. Предпринимались попытки реформирования киевской городской полиции и в 1872 году (л.214 [8]). Однако Министерство внутренних дел решило на 1872 год отклонить внесение в смету 4449 рублей вдобавок к 12000 рублей на усиление средств киевской городской полиции из государственной казны. Пояснялось это тем, что обеспечение городских полиций денежными средствами является обязанностью городов и для этого им предоставлены особые способы обложения (л.1-3 [11]).

Все это побудило генерал-адъютанта князя А.М. Дондукова-Корсакова заняться проектом коренного изменения штата киевской городской полиции. Однако Министерство внутренних дел после рассмотрения данного проекта еще сократило предлагаемую сумму расходов и отклонило предложение о создании в г. Киеве сыскной полиции. Утвержденный еще в 1854 году и продолжавший действовать штат киевской городской полиции далеко не удовлетворял реальные ее потребности. Хотя с того времени средства увеличивались неоднократно, но назначаемые с этой целью суммы отпускались лишь временно. Некоторые из них были уже сокращены в значительной мере, а другие вовсе прекращены. Между тем, потребность в усилении полиции, как в отношении личного состава, так и его денежного содержания, с каждым днем все возрастала (л.218(об.) [8]). Но новые штаты киевской городской полиции были введены лишь в 1875 году.

Таким образом, как таковой полицейской реформы, которая проводилась в 1862 году по всей России, в Киеве не произошло. Из-за не-

дальновидности как руководства на месте, так и в самом МВД, киевская городская полиция была лишена возможности коренного реформирования. Постоянные просьбы об увеличении финансирования и штатов не находили должного понимания и поддержки в Министерстве внутренних дел. До введения в 1875 г. новых штатов руководство киевской городской полиции использовало лишь отдельные частные возможности временного и незначительного укрепления финансово-материальной базы, что не позволяло в необходимой степени активизировать деятельность по охране правопорядка и борьбе с преступностью.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андриевский И. Е. Полицейское право / Андриевский И. Е. – СПб. : Тип. В.В. Тротц, 1871. – 543 с.
2. Ерошкин Н. П. Государственные учреждения России в дореформенный период (1801-1861 гг.). Краткий конспект лекционного курса и методические указания для студентов. – 3-е изд. – М., 1957. – 193 с.
3. Талдыкин А. В. Полицмейстерская контора г. Киева / Талдыкин А. В. // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених. – Х. : Основа, 1997. – С. 231–236.
4. Самойленко О. О. Особенности финансирования киевской городской полиции в XIX в. / Самойленко О. О. // Актуальні про-

блеми правового регулювання фінансово-кредитних відносин в умовах кризи: практика правозастосування і шляхи її вдосконалення : зб. тез доповідей за матеріалами Міжн. наук.-прак. конф. (4–5 червня 2010 року). – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. – С. 77–80.

5. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России с Учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени / Анучин Е.Н. – СПб., 1872. – 237 с.

6. Дело о соединении городских и земских полиций в городах Киевской, Волынской, Подольской губерниях и их работе // ЦГИА Украины. – Ф. 442. – Оп. 36. – Д. 1685. – Ч. 1.

7. Дело о деятельности киевской городской полиции // ЦГИА Украины. – Ф. 442. – Оп. 37. – Д. 1684.

8. Дело о преобразовании Киевской городской полиции // ЦГИА Украины. – Ф. 442. – Оп. 55. – Д. 463.

9. Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых // ПСЗ. Собрание 2. – Т. XXX. – 1863. – № 39087.

10. Дело о деятельности Киевской городской полиции, ее содержании и штатах // ЦГИА Украины. – Ф. 442. – Оп. 36. – Д. 1684. – Ч. 2.

11. Дело об уменьшении содержания киевской городской полиции // ЦГИА Украины. – Ф. 442. – Оп. 51. – Д. 37.

Самойленко Е. А. Реформирование киевской городской полиции / Е. А. Самойленко // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 640–644 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/1Iceakgp.pdf>

Рассматриваются некоторые аспекты реформирования киевской городской полиции в середине XIX века. Излагаются конкретные предложения по усовершенствованию штатной численности и реорганизации структуры киевской полиции.

Самойленко О.О. Реформування кїївської міської поліції

Розглядаються деякі аспекти реформування кїївської міської поліції в середині XIX століття. Викладаються конкретні пропозиції щодо удосконалення штатної чисельності та реорганізації структури кїївської поліції.

Samoilenko O. O. The Reforming of the Kiev Local Police

Some aspects of the reform of the Kiev local police in the middle of the XIX century were considered. The specific proposal to improve staffing and reorganization of the Kiev police structure were set out.