

ПОЛИЦЕЙСКАЯ РЕФОРМА 1862 ГОДА: ПРОЕКТЫ И СПОСОБЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Аннотация: В статье рассматриваются проекты полицейской реформы Российской империи в середине XIX века. Раскрывается содержание проектов, анализируются причины принятия или отказа тех или иных предложений.

Ключевые слова: полицейская реформа, история полиции, уездная полиция.

В середине XIX века полицейский аппарат Российской империи претерпел немало преобразований, связанных с изменениями экономических условий и отношением людей к ним.

Принципы деятельности полиции формировались на базе складывающегося в России права буржуазного государства. Как отмечал И. Е. Андреевский, грядущая реформа полиции должна освободить и «освободила полицию от бремени, ее давившей». Выделялась собственно свобода человека от крепостной зависимости; новая роль общины, и конкретно выборных от нее лиц волостного старшины, сотского, десятского; росла значимость земства¹.

Изменения в структуре полиции предусматривались как часть преобразований местного управления. На заседании Главного комитета по крестьянскому делу, которое состоялось 15 февраля 1858 г., Александр II поручил министру внутренних дел С. С. Ланскому сформулировать основные направления преобразования уездной системы управления и уездной полиции. Уже через три месяца, в мае в Главный комитет был представлен проект «Главных начал для устройства уездного управления и полиции»², а 25 марта 1859 г. Александр II утвердил окончательный вариант «Главных начал для устройства уездной полиции».

В 1860 г. Комиссией был представлен Проект «Общего учреждения уездной полиции», который стал значительной вехой на пути преобразования полиции. Изначально он не должен быть связан с реформированием всей губернской администрации, а лишь с необходимостью улучшения полиции. Предполагались следующие основания:

- назначение полицейских чинов от короны;
- соединение городской полиции с уездной;
- отделение следственной, судебной, хозяйственной частей;

* Мочалова Анна Алексеевна, начальник кабинета кафедры профессиональной деятельности сотрудников подразделений охраны общественного порядка Нижегородской академии МВД России, rusa44ok@yandex.ru

¹ Андреевский И. Е. Реформа исполнительной полиции в России //Сборник государственных знаний. Т. У. Составитель: академик РАН В. П. Безобразов. СПб., 1878. С. 128.

²РГИА. Ф. 1180. Оп 15. Д. 20 Л. 1 об -2.

- предоставление полиции большей самостоятельности в законных пределах;
- подчинение полиции закону и персональной ответственности за свои действия;
- определение исполнения обязанностей по своему прямому назначению (по охране общественного порядка и обеспечению личной безопасности граждан)¹.

Посредством сокращения функций полиции в судебной, следственной и хозяйственной сферах предполагалось сделать шаг в сторону ее превращения из всеобъемлющего исполнительного органа местного управления в учреждение, обеспечивавшее безопасность населения. Ограничение деятельности полиции рамками закона (а не административными распоряжениями), привлечение общественных институтов на селе к организации общественного порядка (хотя и ограниченное), формирование правовых основ защиты подданных от произвола полиции стали отличительными чертами проекта².

Предложения Комитета, поддержанные Государственным советом, ограничились изъятием у полиции следственных функций и учреждением должности судебных следователей. Причем в последнем решении следует видеть одну из предпринятых властью мер по подготовке судебной реформы.

17 октября 1861 года министр внутренних дел П. А. Валуев направил в Государственный совет «Записку по проекту о новом устройстве уездной полиции» и сопроводительное письмо, в которых излагал свое мнение о проекте «Общего учреждения уездной полиции». Проект вместе с замечаниями П. А. Валуева в марте-апреле 1862 г. был рассмотрен на заседаниях соединенного присутствия Департаментов законов и государственной экономии Государственного совета и Главного комитета об устройстве сельского состояния. После доработки в Государственной канцелярии с учетом высказанных мнений, а также изданных ранее законодательных актов, он вновь был представлен в Государственный совет.

25 декабря 1862 г. Александр II утвердил «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых»³. Во вводной части указа Александра II Сенату от 25 декабря 1862 г. обосновывался временный характер преобразования полиции. Особо подчеркивалось, что полиция являлась одним из тех государственных институтов, необходимость реформирования которого была связана с насущными задачами управления страной. Однако окончательная реорганизация полиции могла быть завершена только после реформы судебной

¹ Катков М. Н. Преобразование полиции в империи. Исторический разбор работ правительства об этом //Московские ведомости. 1873. 18 марта. №63.

² Тот Ю. В. Реформа уездной полиции Российской империи в XIX веке. Автореф. дисс. докт. ист. наук. СПб., 2001. С. 28. В исследовании Ю. В. Тота на базе обобщения взглядов на обеспечение охраны общественного порядка в России подробно рассмотрен механизм подготовки и принятия решений о реформировании уездной полиции.

³ ПСЗ. II. Т. 35. №37289. См. : Временные правила по устройству полиции в городах и уездах губерний по общему учреждению управляемых. СПб, 1864. 123с.

системы и земских учреждений. Между тем «нужды государственные», как отмечалось в указе, требовали «по крайней мере, временных изменений и улучшений в устройстве полиции». В сферу таких изменений вошла организационная структура и личный состав полицейских учреждений.

«Из всех предстоящих преобразований в государственном строительстве, - вспоминал Д. А. Милютин, - ближайшую связь с отменой крепостного права имело устройство местного управления вообще, в особенности же полиции»¹.

В соответствии с «Временными правилами», городская и земская полиция объединялись в уездную полицию. Лишь губернские города, три градоначальства², 18 уездных городов³ и 5 безуездных городов⁴, порядок в которых регламентировался специально, не касался установленных правил. Ее ведению подлежала вся территория уезда. В столицах, губернских и ряде других городов сохранялась отдельная от уездной городская полиция. Уездная и городская полиции образовывали полицейское управление, которому подчинялись все полицейские чиновники и служащие. Уездное (городское) полицейское управление составляли: уездный исправник — начальник уездной полиции (в городе — полицмейстер — начальник городской полиции), его помощник (новая должность в полицейских учреждениях), общее присутствие уездного (городского) полицейского управления, а также его временные отделения (в системе городской полиции эта структура не предусматривалась).

В состав общего присутствия уездного полицейского управления входил исправник — председатель, его помощник и сословные заседатели. В примечании к статье указа отмечалось, что до «окончательного» преобразования полиции выполнение обязанностей заседателей уездного полицейского управления возлагалось на заседателей земских судов. В подчинении исправника находились: секретарь, рассыльные и конная стража. Представление об учреждении конной стражи в тех губерниях, где она отсутствовала, вносилось МВД в установленном порядке.

В ст. 24 указа подчеркивалось, что все относящиеся к компетенции полиции вопросы рассматривались или общим присутствием, или исправником. Одновременно со ст. 5, определявшей исправника как начальника уездной полиции, ст. 24 устанавливала иерархию полицейских институтов в уезде. На это указывает ст. 25 в перечне вопросов, подлежавших рассмотрению общего присутствия. Круг обязанностей общего присутствия не претерпел сколько-нибудь значительных изменений в сравнении с проектом Комиссии. Имеющиеся отличия носили редакционный, а не принципиальный характер.

¹ Кручинин В. Н. Указ дисс... канд. юрид. наук.. С. 143.

² Одесское, Таганрогское, Керчь-Еникальское градоначальства.

³ Барта, Бердичев. Бердянск, Болхов, Бобруйск. Брест-Литовск, Вольск. Динабург, Елец, Кременчуг, Козлов, Моршанск, Мценск. Нежин, Ростов-на-Дону, Рыбинск, Сызрань. Феодосия.

⁴ Бахчисарай Таврической губернии, Дубовка Саратовской губернии, Карсу-базар Таврической губернии, Сергиевский посад Московской губернии, Радзивиллов Вологодской губернии.

Уездному полицейскому управлению подчинялись становые приставы. Губернатор, по докладу уездного полицейского управления и после утверждения императором соответствующего представления министра внутренних дел, вносил изменения в деление уезда на станы. Границы стана, местопребывание становых определялись губернатором, о чем губернатор докладывал министру внутренних дел. На ведение делопроизводства приставу выделялись установленные штатным расписанием денежные суммы. Станы подразделялись на отдельные участки — сотни. Исполнение полицейских обязанностей в их пределах возлагалось на сотских. В селениях аналогичные функции выполняли десятские.

Уездные исправники, а также их помощники назначались и увольнялись губернатором, а не избирались дворянством. Губернатор мог не учитывать при их назначении соответствие чина и класса должности. Становые приставы также утверждались в должности губернатором по списку кандидатов, представленных уездным исправником.

Вторым должностным лицом в полицейской иерархии уезда был помощник уездного исправника, выполнявший все поручения исправника. Кроме того, помощник имел постоянные служебные обязанности: осуществление надзора за порядком и ходом делопроизводства в уездном полицейском управлении; исполнение полицейских функций на правах городского пристава в уездных городах, где штатным расписанием не предусматривалась должность полицейских приставов. При отсутствии по делам службы исправника в уездном городе, помощник выполнял только его текущие обязанности. Без распоряжения исправника, его помощник не имел права принимать решение «по особым важным делам».

Сельские заседатели общего уездного полицейского присутствия командировались только для сопровождения по территории уезда воинских подразделений, рекрутских партий, обозов, а также в особых случаях для осуществления надзора за исполнением натуральных повинностей. В статье подчеркивалось, что сельские заседатели не могли выполнять поручения, не упомянутые в указе.

Пределы власти полиции, ее подчиненность, порядок и формы взаимоотношения с другими учреждениями местного управления, должностные обязанности и функции полицейских чиновников и служащих, процедура их назначения и увольнения (за исключением исправника и его помощника), отчетность и делопроизводство полицейских учреждений, а также все законодательные положения о полиции, не отмененные оставались в силе.

Организационная структура, институты, функции полицейских чиновников и служащих не изменились от проекта Комиссии, осталось лишь два основных положения: образование уездного полицейского управления и учреждение должности помощника уездного исправника. Важно отметить, что должность уездного исправника (начальник уездной полиции) не являлась новой. Она вообрала в себя все основные обязанности земского исправника. Реорганизация только отчасти затронула структуру, состав и финансирование полицейских учреждений, оставив за рамками преобразования другие направления деятельности полиции, во многом определявшие суть этого государственного учреждения.

«Временные правила» подвели черту под существованием выборного принципа формирования руководящего звена уездной полиции. Получило логическое завершение одно из центральных положений указа о земской полиции 1837 г. — назначение полицейских чиновников губернской администрацией¹. На основные полицейские должности в уезде — исправника, его помощника и станowych приставов — назначение осуществлял губернатор. "Временные правила" не отменяли предоставленное дворянству право рекомендовать губернаторам кандидатов на должности станowych приставов, но назначение губернатором начальника уездной полиции превращало это право в недействующую, формальную законодательную норму.

Введением «Временных правил» правительство надеялось изменить к лучшему состояние и деятельность полицейских институтов. Оптимизм правительства основывался на двух положениях указа: отказе от принципа выборности полицейских чиновников и повышении должностных окладов чиновникам и служащим полиции.

Значительная часть полицейского раздела «Всепопданнейшего отчета за 1863г. министра внутренних дел П. А. Валуева» была посвящена первым после введения указа 1862 г. итогам деятельности полиции, сформулированным следующим образом: «Преобразование полиции на новых началах привело устройство ее к существенным улучшениям, особенно в личном составе. Увеличенное жалование дало возможность назначать на полицейские места людей образованных и благонадежных, а с улучшением состава своих чиновников полиция начала приобретать некоторое нравственное влияние и доверие в обществе. Особенно полезные результаты оказало предоставление начальникам губерний права определения и увольнения исправников, полицмейстеров и их помощников. По отзыву губернаторов при прежнем выборном по сему предмету начал большая часть исправников, подчиненных влиянию представителей своего сословия, не выполняли обязанностей с должною самостоятельностью и деятельностью...» Между тем губернаторы сохранили возможность назначать в подлежащих случаях полицейских начальников из среды тех же самых сословий и приглашать к занятию этих должностей тех же местных помещиков, которые по опытности, приобретенной прежнею службою, по нравственным качествам и по некоторой независимости в имущественном отношении могли с особою пользою исполнять возложенные на них новые обязанности"².

Два положения из отчета П. А. Валуева обращают на себя внимание: уездный исправник именовался «начальником уезда»; местные помещики с одобрения губернатора могли занимать должности в уездном полицейском управлении. В первом случае подтверждалась главная роль исправника в системе уездного управления. Во втором — подчеркивалось, что принцип замещения полицейских должностей в уезде из числа местных помещиков не предан забвению и, при необходимости, губернская администрация в лице губернатора могла его легко реанимировать.

¹ Тот Ю. В. Указ соч. С. 30.

² РГИА. Ф. 229. Оп. 1. Д. 290. Л. 99об. - 100.

Реформа полиции ограничивалась вопросами организации и структуры полицейских учреждений, их штатами и денежными окладами полицейских чиновников. «Временные правила» подвели черту под существованием выборного начала формирования руководящего звена уездной полиции. В соответствии с указом 1862 г., выборный принцип распространялся только на заседателей полицейского управления и низших полицейских служащих: сотских, десятских и представителей волостной и сельской администрации, также исполнявших полицейские функции, исправника, его помощника и становых приставов назначал губернатор.

В 1863-1867 гг. министр внутренних дел П. А. Валуев сформулировал следующие направления реформы: 1) реорганизация низшего звена уездной полиции - сотских и десятских; 2) учреждение специальных вооруженных и подвижных полицейских команд, подчиненных уездному исправнику; 3) образование в уездах новых территориальных округов (вытей). А также предложено создание института полицейских объезчиков, для осуществления служебных командировок¹. Эти направления были тесно увязаны между собой и при реализации усиливали контроль уездной полиции над выборными крестьянскими органами, закладывали основу для реорганизации плохо управляемого института сотских и десятских и увеличения легко управляемых полицейских сил в уезде. Решить последнюю задачу было сложно без учреждения специальных вооруженных и подвижных полицейских команд, непосредственно подчиненных уездному исправнику. Личный состав такого подразделения должен был обладать профессиональными навыками, отличаться строгой служебной дисциплиной, иметь все необходимые атрибуты и признаки вооруженной силы и выполнять функции «подвижных исполнителей полицейских распоряжений».

Пути, избранные министром для увеличения численности полиции, одновременно способствовали расширению полномочий ее чиновников и служащих. П. А. Валуев предложил укрепить позиции МВД в системе местного управления. Посредством образования всесословной «выти» население территории включалось в единую административную, хозяйственную и полицейскую систему, а следовательно, устанавливался контроль уездной полиции над всем населением.

П. А. Валуев также предлагал улучшить финансирование полиции посредством введения таксированных сборов или пошлин, взимаемых полицией с частных лиц за осуществление по их просьбе различных действий. Величина сбора, подчеркивал он в записке «Об установлении особых сборов для усиления содержания полиции», представленной в Государственный совет 25 мая 1863 г., должна быть умеренной и не обременять население. Министерство финансов, а затем и Государственный совет выступили против инициативы МВД, возражая, что ее реализация приведет к образованию в чиновной среде привилегированного положения по

¹ РГИА. Ф. 1180. Оп. 1. Д. 1001. Л. 9.

отношению к другим ведомствам¹.

Уездные по крестьянским делам присутствия привели к усилению власти исправников и к усложнению их чисто административных обязанностей. Стремление улучшить порядок комплектования уездной полиции обнаружилось в отмене выборного начала в применении к исправникам и в правилах образования полицейской и земской стражи. Относительно новых условий для поступления на полицейскую службу, только для исправников есть указание, что вообще для занятия этой должности необходимо получить среднее образование. Кроме того, согласно ст. 506, 510 и 686 части 1 т. II. Свода законов «при канцелярии губернатора или губернском правлении могут числиться для испытания способностей и употребления по усмотрению кандидаты на полицейские места и желающие поступить к должностям по городской и уездной полиции. Кандидаты на полицейские места, по истечении четырехмесячного испытания, если не будут утверждены в штатных должностях, отчисляются от канцелярии губернатора или губернского правления».

Для увеличения содержания чинов уездной полиции сделано было мало в сравнении с положением городской полиции. По штатам 1862 г. исправник получал 1500 руб. и квартиру, становой 600 руб., квартиру и 500 руб. на канцелярию, урядник 350 руб. и квартиру². Это классный чин УІІ ранга. Оклад помощника уездного исправника 1. 000 руб. в год. Оклады секретаря, столоначальника, регистратора – по 400 руб. Предусмотрены расходы на канцеляристов, рассыльных. Штаты в станах, у становых приставов (ІХ ранг) и канцеляристов. На 44 губернии предусмотрены расходы на 458 уездных управлений в размере 2. 152. 600 руб. На 1. 227 станов в уездах империи предусмотрено 1. 144. 300 руб. Предполагалось значительное увеличение численности личного состава полиции, исходя из того, что на момент принятия Временных правил от 25 декабря 1862 г. чинов полиции в Российской империи насчитывалось 3. 227 человек аттестованного состава, а всего – 7. 014 человек³ (См. Табл. 1. 1).

Были предусмотрены штаты и городских полицейских управлений, где предусматривались оклады полицейскому приставу, его помощнику, полицейским надзирателям 1 и 2-ого разряда, полицмейстеру губернского центра и его помощнику, секретарю. Отмечалось, что «если сумм не хватает,

¹ По замечанию И. Т. Тарасова от полицейского чиновника и после реформы 1862 г. требовали по-прежнему, что бы он был одновременно: 1) постоянной охраной; 2) санитаром; 3) химиком; 4) архитектором; 5) цензором; 6) прокурором; 7) помощником судебного следователя; 8) судебным приставом; 9) рассыльным; 10) сборщиком податей; 11) акцизным надзирателем; 12) агентом разных ведомств; 13) исполнителем предписаний как высшего, так и губернского начальства; 14) земским хозяином; 15) блюстителем нравственности. Тарасов И. Т. Полиция в эпоху реформ.. СПб., 1885. С. 60.

² ПСЗ. II. Т. 37. №39089.

³ Северная почта (орган МВД Российской империи). 1863. №181/182. 17-18 октября. См.: Мочалова А. А. Основные направления развития полиции России в первой половине XIX века / А. А. Мочалова // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 22. С. 97–100.

начальнику губернии предоставлено право увеличить денежное содержание на полицейское управление применительно к штатам»¹. Общая сумма, предусмотренная на реформирование полиции, составляла 4,25 млн. руб. А по подсчетам Министерства финансов реорганизация полиции на основе закона от 25 декабря 1862 года потребовала дополнительных расходов в 1.079.179 руб², в дополнение к предусмотренному на проведение преобразований.

В 1867 г. подготовлен Проект «Законоположений об учреждении полиции» отдела Комиссии о губернских и уездных учреждениях стал первым, со времени введения в действие положений крестьянской, судебной и земской реформ, общим проектом реформы полиции. Он опирался на представленные в МВД отзывы губернаторов о действиях «Временных правил» 1862 г. Согласно судебному и земскому законодательствам, были откорректированы «предметы ведомства полиции», несколько изменены организационные принципы устройства уездной полиции и формы делопроизводства. Однако затребованные комиссией суммы на реорганизацию полиции в уездах только для содействия становым приставам в объеме 7 млн. руб. были неподъемными для государственного бюджета. Предполагалось к штатам увеличение станов в уездах, выдача жалования сотским и десятским и пр.³.

Ведомственные интересы МВД в части административной и судебной ответственности полицейских чиновников доминировали над нормами пореформенного законодательства. Комиссия руководствовалась не статьями Судебных уставов, а прежней практикой, когда ответственность чиновников полиции наступала только после санкции губернской администрации. Полицейские чиновники и служащие получали возможность осуществлять более жесткий контроль за выборной сельской администрацией и крестьянским населением.

Преемник П. А. Валуева на посту министра внутренних дел А. Е. Тимашев предпринял несколько попыток реформировать уездную полицию⁴. В рамках реформы А. Е. Тимашев предполагал изменить принципы организационного устройства уездной полиции и подчинить полицейские учреждения. Губернатору предоставлялось исключительное право налагать взыскания на чиновников и служащих полиции. 16 марта 1873 г. А. Е. Тимашев внес в Государственный совет свой проект «Об устройстве полиции и учреждении полицейской стражи в губерниях, управляемых по общему учреждению», как идею закрепить положение МВД в системе местного управления и закрепить за уездным исправником, помимо полицейских,

¹ ПСЗ. II. Т. 37. №39089.

² Сборник законоположений, на которых основаны назначения неучтенных доходов и расходов. СПб., 1910. С. 94.

³ Материалы, собранные для высочайше утвержденной комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. Отдел административный и полицейский. Спб, 1870, 1876.

⁴ РГИА. Ф. 229. Оп. 1. Д. 290. Л. 3-4.

административные функции. Его главная идея — заменить «Временные правила» 1862 года новым законом о полиции была отвергнута большинством министров.

Как отмечал известный историк и общественный деятель М. Н. Катков, «вложение более 11 млн. руб. государственных и средств от земства на создание и оснащение сил полиции на селе с изменением основ сельского управления привлечением сотских на полицейскую службу копированием создания института констеблей в Англии, ставит много вопросов: а) целесообразность больших расходов; б) привлечением сотских возникнет возможность развала структуры крестьянского самоуправления; в) не ограничится ли это усилением губернских жандармских команд?» — спрашивал М. Н. Катков¹. В то же время он отмечал необходимость привлечения правительством земства в деле помощи по организации полицейских структур на местах.

Принцип, при котором «сельские общества обязаны содержать внутреннюю свою полицию» по образному выражению профессора И. Е. Андреевского, признавался большинством участников заседания основополагающим в преобразовании полиции. Такое заключение предопределяло обсуждение вопроса о реорганизации института сотских с увеличением денежных окладов и участием сотрудников уездных управлений в формировании кадрового состава.

И. Е. Андреевский отмечал: «Должна быть гармония полицейской деятельности для общин (села, волости), земства и органов земской полиции. Средства для этого не в новых тратах на полицейские органы, а в новом направлении»². Это направление представлялось выдающемуся русскому юристу в усилении компетенции правительственных органов, таких как губернатор, представляющий орган правительственной полиции в губернии, могущий направлять деятельность подчиненных ему по службе вице-губернатора, уездного исправника и станового пристава. «Только в этом существенное средство реформы: без него она будет формальной, бумажной»³.

Кроме административного фактора, должна быть привлечена общественность, земские учреждения: «Чтобы они были приведены в гармонию с полицейской властью, необходимо, прежде всего, чтобы они были поставлены на подобающее место в структуру губернской и уездной администрации, чтобы они вошли как существенное звено в организацию местных властей, а не стояли подле них, как стороннее тело как государство в государстве. Так как они стоят ныне»⁴.

¹ Катков М. Н. Преобразование полиции империи. Исторический разбор работ правительства об этом //Московские ведомости. 1873. 18 марта. №63.

² Андреевский И. Е. Реформа исполнительной полиции в России //Сборник государственных знаний. Отв. редактор академик РАН В. П. Безобразов. Т. У. СПб., 1878. С. 139.

³ Там же. С. 140.

⁴ Там же. С. 140.

Сенатором М. Е. Ковалевским предлагалась организация трех видов полиции: общегосударственной, земской, финансовой¹. Земская полиция учреждалась для исполнения дел хозяйственного управления. Финансовая должна быть создана по сборам с населения. В Записках сенатора детально разработаны функции чинов исполнительной полиции. Рекомендовалось существенно уменьшить существующие границы станов и осуществить деление губернатором на новые границы. М. Е. Ковалевский предложил создание уездной стражи из сотских, из расчета 1 стражник на 3 тыс. человек населения. Десятских предлагал подчинить полицейским стражникам.

И все же направленность руководства МВД на укрепление дисциплины применительно к воинской и использование в этом смысле опыта отдельных стран Западной Европы находит свое отражение во введении в конце 1870-х годов института урядников, чтобы «полиция была в состоянии предотвратить, а при необходимости и подавить возможные беспорядки»². 9 июня 1878 года утверждено «Временное положение о полицейских урядниках в 46-ти губерниях, по Общему учреждению управляемых»³.

Временное положение от 9 июня 1878 г. «О полицейских урядниках» рассматривало создание этого института как органа уездной полиции. Одновременно с учреждением института урядников последовало упразднение должности тысяцких, конных рассыльных и помощников становых приставов. По Положению урядники должны исполнять полицейские обязанности, надзирать за действиями сотских и десятских, руководить ими, имеют право давать распоряжения волостным старшинам и сельским старостам. Урядники распределяются по участкам уезда и должны следить за действиями по безопасности, к подрыву в обществе нравственности и прав собственности. Они производят первоначальные дознания; им поручается ближайший надзор за соблюдением порядка в пределах участка.

Урядники выполняют обязанности, возложенные законом на десятских и сотских. Обязанности урядников уже, чем полицейские обязанности старост и волостных старшин. По инструкции чинам уездной полиции урядник сам лично или через кого-либо узнает о противозаконных и преступных действиях, совершаемых в отдаленном от места службы участке. Сведения представляются становому приставу. Урядники непосредственно имеют служебные отношения не только со всеми чинами полицейского ведомства и следственной части, но и с прокурорским надзором.

Создание института урядников в обществе было встречено неоднозначно⁴. На этот счет имелось два мнения, одни указывали на необходимость,

¹ Ковалевский М. Е. Записки члена Государственного совета сенатора Ковалевского, заключаемая материалом, касающимся положения и деятельности полицейских учреждений поданным относящихся при ревизии Казанской и Уфимской губерний. СПб., Б. г.

² РГИА. Ф. 1286. Оп. 53. Д. 271. Л. 61об.

³ ПСЗ-II. Т. 53. Отд. I. № 58610. С. 398-400.

⁴ Вестник Европы. 1887. №11. С. 397.

освободив волостных старшин и сельских старост от лежащих на них полицейских обязанностей, организовать общую уездную полицию. Другие же полагали целесообразным возвращение к проведенному в Положении 19 февраля принципу общественной полиции, привлекая к этому немалый состав в 268 тыс. сотских и десятских (соответственно 48 тыс. и 220 тыс.)¹. Уездным исправникам волостные старшины не подчинялись², а сотские были в их подчинении. А поэтому П. А. Валуевым и А. Е. Тимашовым предлагалось сотским, половине из их числа в 19. 400 человек, за определенный увеличенный объем полицейских обязанностей (180 кв. верст, около 15 населенных пунктов с общим количеством 2800 человек), оклад денежного содержания. Поделив губернии на 255 станов в каждой, предполагалось создать такие территориальные объединения как «полицейский участок» или «полицейский околоток», с учетом деления 242.772 населенных пунктов составляющих 7 млн. 109 тыс. 830 дворов Европейской части России³. Институт урядников стал переходным в создании профессиональной сельской полиции.

Подводя итоги вышесказанного, можно сделать следующие выводы: Суть полицейской реформы заключалась в постепенной реорганизации полиции по мере осуществления преобразований в сферах, имевших прямое отношение к деятельности полиции. Доминирующей идеей проектов становятся не преобразования в духе «эпохи реформ», а наращивание полицейских сил.

На практике полицейская реформа, начавшись с введением «Временных положений об устройстве полиции» от 25 декабря 1862 года оказалась постоянным системным аргументом преобразований в полиции до падения монархии в России в феврале 1917 г.

Библиографический список:

1. Андреевский И. Е. Реформа исполнительной полиции в России //Сборник государственных знаний. Т. У. Составитель: академик РАН В. П. Безобразов. СПб., 1878.
2. Белецкий С., Руткевич П. Исторический очерк развития полицейских учреждений в России. СПб., 1913.
3. Катков М. Н. Преобразование полиции в империи. Исторический разбор работ правительства об этом //Московские ведомости. 1873. 18 марта. №63.
4. Ковалевский М. Е. Записки члена Государственного совета сенатора Ковалевского, заключаемая материалом, касающимся положения и деятельности полицейских учреждений поданным относящихся при ревизии Казанской и Уфимской губерний. СПб., Б. г.
5. Кручинин В. Н. Становление и развитие законодательства о полиции в России в XVIII начале XX века: дис.. канд. юрид. наук / В. Н. Кручинин. - М., 1998.

¹ Белецкий С., Руткевич П. Исторический очерк развития полицейских учреждений в России. СПб., 1913. С. 31.

² ПСЗ-П. Т. 49. №53678.

³Белецкий С., Руткевич П. Исторический очерк развития полицейских учреждений в России. СПб., 1913. С. 32.

6. Материалы, собранные для высочайше утвержденной комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. Отдел административный и полицейский. Спб, 1870, 1876.
7. Мочалова А. А. Основные направления развития полиции России в первой половине XIX века / А. А. Мочалова // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 22.
8. Тарасов И. Т. Полиция в эпоху реформ.. Спб., 1885.
9. Тот Ю. В. Реформа уездной полиции Российской империи в XIX веке. Автореф. дисс. докт. ист наук. Спб., 2001.