

## **ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЗЕМСТВ НА УРАЛЕ В 1917–1918 гг.**

*И.В. Семенченко*

В статье раскрывается правоохранительная деятельность земств в 1917–1918 гг. После февральской буржуазно-демократической революции в ведение земств вошли различные органы правопорядка: милиция, юридические консультации, мировые судьи. Процесс замены старых правоохранительных органов новыми был очень сложным и противоречивым.

Ключевые слова: земство, самоуправление, земская управа, земское собрание, полиция, милиция, юридическая консультация.

Земства, как органы местного самоуправления, занимались социально-экономической, культурно-просветительской, общественно-политической и правоохранительной деятельностью. Они выполняли те функции, которые не были реализованы централизованной властью. Отсюда следует по-

учительный урок: государственная централизация далеко не всемогуща, а стабилизация общественных отношений немыслима без активного развертывания местного самоуправления.

Земства сыграли заметную роль в развитии России пореформенного периода. Круг их деятельности был очень обширным: совершенствование сельского хозяйства и кооперативного движения, кустарной промышленности, дорожного строительства и торговли. Немало забот у земств было связано и с народным просвещением, как школьным, так и внешкольным, медициной, социальным призрением, улучшением работы правоохранительных органов.

Февральская революция в ряд наиболее первоочередных задач поставила консолидацию всех политических сил в интересах широких демократических преобразований и, особенно, – ликвидацию старого государственного аппарата. Безотлагательного решения требовала и задача обеспечения охраны общественного порядка и безопасности, защиты прав и интересов граждан.

В первые дни революции на Урале объектом насильственных действий в регионе стал институт полиции – жандармы, исправники, приставы, городовые и стражники, по долгу службы, находившиеся в тесном контакте с населением и нередко применявшие по отношению к криминальной его части карательной меры. Первые дни поводом для их избиения являлось стремление полицейских предотвратить общественные беспорядки, проявляемая верность долгу и наивная уверенность в нерушимости основ самодержавия, казавшегося единственно приемлемой формой государственного устройства в стране, жившей по законам традиционалистского общества и религиозности. Ненависть населения обращалась против любых символов прежней власти – государственной символики, портретов императора и полиции, как института, наиболее прочно ассоциировавшегося в представлениях народа с самодержавием. В обстановке хаоса и полной неразберихи, которая в некоторых местах подогревалась сознательно и не только уголовными элементами, повсеместно проходило разоружение полиции, аресты ее служащих и, нередко, имели место случаи применения насилия по отношению к полицейским. Основанием для этих действий стала принятая 3 марта 1917 года Декларация Временного правительства о его составе и задачах. В пятом ее пункте, определявшем первоочередные задачи, стоящие перед революционным кабинетом, формулировалась задача замены полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления.

Временное правительство опубликовало 6 марта 1917 г. постановление о ликвидации корпуса жандармов, а 10 марта – об упразднении департамента полиции. Таким образом, была провозглашена замена полиции народной милицией, которая переходила в ведение органов местного самоуправления [1, л. 2].

Правовые основы организации и деятельности милиции определялись в постановлении Временного правительства «Об улучшении милиции» и во «Временном положении о милиции», утвержденных 17 апреля 1917 г. [1, л. 43]. Милиция представляла собой исполнительный орган государственной власти. Но при этом на местах (за исключением городов) она подчинялась уездному земству. Уездное земское собрание решало, сколько необходимо иметь участков и милиционеров в уезде, а также, сколько средств отпускать на их содержание. Должность начальника милиции замещалась одним из членов уездной управы.

Большую роль в создании милиции на Урале сыграли комиссары Временного правительства. Уфимский уездный комиссар Ф. Федоров 11 марта 1917 г. отдал письменное распоряжение о преобразовании чинов уездной полиции в милицию. В этом документе указывалось: «В целях сохранения спокойствия и общественной безопасности мною, Правительственным комиссаром, приняты экстренные меры к организации милиции. Все члены милиции имеют на руке особую белую повязку Уфимского губернского комитета общественных организаций. Всякие недоразумения разрешаются мною» [2, л. 88].

Земства подбирали и обучали кадры для милиции, устанавливали жалованье, снабжали обмундированием и снаряжением, вводили различные формы поощрения, решали жилищные и другие социальные проблемы. Они создавали и укрепляли материальную базу для милиции: строили, а также ремонтировали для них помещения, закупали мебель, пишущие машинки, канцелярские принадлежности, устанавливали телефонные аппараты и т.д. Заработная плата участковых милиционеров составляла 100–150 руб. в месяц. Выдавались также суточные конным и пешим милиционерам по 4–2 рубля на командировки за пределы своего участка. В качестве поощрения за хорошую работу выплачивались дополнительные средства разных размеров (от 10 до 80 руб. в месяц). Наиболее отличившиеся милиционеры награждались ценными подарками [3, л. 12].

На многих уездных земских собраниях, а также на заседаниях земских управ рассматривались основные задачи и обязанности милиции. Мензелинское уездное земство, например, определяло основную задачу милиции – строгое наблюдение за исполнением всеми гражданами основных законов. Бирское уездное земство указывало на важную роль милиции – борьба с преступностью, проведение оперативно-розыскных мероприятий, непосредственное участие в предварительном расследовании и оказание содействия судебным органам в исполнении приговоров. Белебеевское уездное земство рассматривало милицию, как вооруженную силу, образованную для охраны общественного порядка, для борьбы с хулиганством, хищениями и грабежами. Вятское уездное земство считало, что милиция должна бороться с взяточничеством, спекуляцией, пьянством и самогоноваре-

нием. Орское уездное земство кроме решения основных задач, обязало милицию принимать также меры к обеспечению порядка и безопасности во время стихийных бедствий (пожаров, наводнений и т.д.), оказывать помощь при несчастных случаях. Оренбургское уездное земство считало также, что милиция должна наблюдать за санитарным состоянием на улицах, площадях, следить за порядком движения транспорта и населения на дорогах [3, л. 13].

Екатеринбургское уездное земство указывало, что в милицию нужно привлекать людей настойчивых, непримиримых к недостаткам, а для борьбы с наиболее тяжкими преступлениями – людей опытных, абсолютно надежных и беспристрастных [4, с. 118]. Златоустовское уездное земское собрание подчеркивало, что первоочередная задача в плане реформирования милиции – это подбор людей. Формулируя основные требования к деловым и личным качествам кадров, собрание отмечало, что нужно подбирать добросовестных, знающих свое дело лиц, умеющих работать с людьми [5, л. 5]. Сложная, сопряженная с постоянной опасностью, служба в милиции требовала от ее работников зрелости, жизненного опыта. Поэтому в эти учреждения принимались лица, достигшие 21 года, обязательно грамотные, основная обязанность которых заключалась в том, чтобы «наблюдать за исполнением всех обязательных постановлений, касающихся охранения порядка и общественного спокойствия» [5, л. 44].

Таким образом, в милицию приглашались люди, глубоко преданные своей работе. Среди достойных уважения можно назвать, например, начальника Уфимской уездной милиции М.Д. Нестерова и его помощника И.Г. Елизарова, начальников Челябинской уездной милиции В.М. Лисовского, В.К. Шинкарева, Г.Г. Морозова, которыми было профессионально и четко организовано расследование и раскрыто ряд преступлений.

Опытными участковыми милиционерами Оренбургского уезда были П.И. Богданов, Н.П. Серов, А.Н. Трапезников, К.В. Яковлев и др., которые часто получали благодарности и денежное вознаграждение за отличную службу от местных органов самоуправления.

На содержании земств находились и мировые судьи, которые избирались уездными земскими собраниями. Челябинское уездное земское собрание в ноябре 1917 г. избрало 18 мировых судей, из них 15 участковых, 2 добавочных и одного председателя. Златоустовское уездное земское собрание в декабре 1917 г. разделило город и уезд на 15 участков и избрало 13 мировых судей [5, л. 49].

На средства земств содержались арестные дома, тюрьмы. В Челябинском уезде, например, функционировали Куртамышский и Чумлякский арестные дома. Челябинская уездная земская управа не раз поднимала вопрос о необходимости упразднения названных арестных домов и об от-

крытии одного центрального на весь уезд в селе Птичьем. Для этой цели было выделено уездным земским собранием 1904 руб. 38 коп. [3, л. 49].

Суточное содержание арестованного стоило земству по Куртамышскому арестному дому в 1 руб. 07 коп., и по Чумлякскому в 1 руб. 37 коп. [3, л. 54].

Земства решали проблемы об увеличении продовольственного пайка арестованным. Данный вопрос рассматривался 24-м Чрезвычайным Златоустовским уездным земским собранием в 1917 г. Если в 1916 г. на питание каждому арестованному тратилось по 7 коп. в сутки, то к середине 1917 г., в виду дороговизны жизни, эта цифра была доведена до 15 коп. Однако к концу года выяснилось, что указанных денег не хватает, ибо лишь один фунт черного хлеба стоил 15 коп., не говоря уже о других, потребных для питания продуктах. Суточное довольствие на одного человека в Златоустовской тюрьме стало обходиться: по воскресеньям – обед 35, 3/16 коп. и ужин 21, 1/2 коп., т.е. 56, 11/16 коп.; по понедельникам и субботам – обед 36, 7/16 коп., ужин 21, 1/2 коп., т.е. 57, 15/16 коп., по вторникам и пятницам – обед 43, 1/16 коп., ужин 21, 1/2 коп., т.е. 64, 9/16 коп.; по средам и четвергам – обед 34, 1/4 коп., ужин 21, 1/2 коп., т.е. 55, 3/4 коп. [6, л. 5].

В конце 1917 – начале 1918 г. предпринимаются первые попытки земств по созданию юридических консультаций на местах. Златоустовское уездное земское собрание в феврале 1918 года, рассматривая вопрос об организации юридической помощи населению в уезде, отмечало: «Необходимо наряду с участковой медициной и агрономией создать земскую участковую юридическую консультацию, значение которой велико» [6, л. 18].

Механизм организации этого органа был следующим. Уезды делились на юрисконсультские участки, включавшие в себя территории нескольких волостных земств. Участком заведовал юрисконсульт, являвшийся служащим уездного земства и получавший от него содержание. В число обязанностей юрисконсульта входило: 1) консультация по всем правовым вопросам, возникавшим в практике входящих в данный участок волостных земств и по которым последним желательно было иметь заключение специалиста; 2) юридическая помощь населению участка. Содержанием ее являлась не только подача устных советов, но и составление бумаг, а в необходимых случаях – и ведение дел. Местоительство участкового юрисконсульта обязательно находилось в пределах его участка.

При уездных земских управах были созданы юрисконсультские советы. Их ведению подлежали все вопросы, связанные с организацией и деятельностью юрисконсультуры, в том числе о приглашении и увольнении юрисконсультов. Делопроизводство уездного совета сосредоточивалось в юридическом отделе земской управы. Данный отдел состоял из заведующего, его помощника и канцелярии. Функции его имели двоякий характер, с одной стороны, он являлся справочным, консультационным и отчасти административным (исполнение постановлений уездного юрисконсультского

совета) центром участковой юрисконсультуры, с другой – он представлял собой юрисконсультскую часть при уездной управе, обязанную разрабатывать все правовые вопросы, возникавшие в деятельности уездного земства и вести судебные дела последнего.

Губернским органом юрисконсультуры являлся совет юрисконсультов, образуемый путем представительства от уездных советов. Губернский совет объединял, координировал и направлял деятельность юрисконсультуры всей губернии, разрабатывая общие начала этой деятельности и разрешая вопросы, не нашедшие по тем или иным причинам ответа в уездах. Делопроизводство этого совета велось юридическим отделом губернской управы, состоявшим также как и отделы при уездных управах, из заведующего, его помощника и канцелярии. Юридический отдел губернской управы выполнял в отношении юрисконсультуры уездов те же функции, какие в отношении участковой юрисконсультуры выполнял юридический отдел уездной земской управы. Но наряду с этой деятельностью юридический отдел обязан был, в качестве юрисконсультской части при губернской земской управе, вести судебные дела губернского земства и консультировать по всем вопросам правового характера, выдвигаемых практикой земских учреждений.

Такова была эта организация в своем законченном виде. Отличительными чертами ее являлись: приближение юридической помощи к населению; создание для всех земских учреждений губернии; возможности получения ответа специалистов по всем правовым вопросам, возникающим в их практике; закрепление в организационных формах взаимного сотрудничества этих специалистов, сотрудничества, повышающего качество их работы и предохраняющего от ошибок.

Опыт земств Урала по содержанию и развитию правоохранительных органов огромен, и его необходимо использовать в настоящее время. Внимательное отношение местных органов самоуправления к различным органам правопорядка значительно влияет на качество деятельности последних, от которых зависит спокойствие жизни всего населения.

Спорным в науке остается вопрос о ликвидации полиции и передаче милиции в ведение местных органов самоуправления. Недопустимой ошибкой следует считать и спровоцированные на некоторых территориях насильственные действия в отношении чинов старой полиции, массовые их увольнения и аресты, показавшие населению пример нигилистического отношения к стражам закона и, в конечном итоге, самому закону и власти, в целом.

#### Библиографический список

1. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф.1791. Оп. 7. Д. 4.
2. Центральный государственный исторический архив республики Башкортостан (ЦГИАРБ). Ф. Р-383. Оп.. 1. Д. 5.

3. Государственный архив Оренбургской области (ГАОО). Ф.18. Оп.1. Д. 89.
4. Герасименко, Г.А. Земское самоуправление в России / Г.А. Герасименко. – М.: Наука, 1990. – 264 с.
5. Златоустовский архивный отдел администрации города (ЗАО). Ф. 11. Оп. 1. Д. 918.
6. Златоустовский архивный отдел администрации города (ЗАО). Ф. 11. Оп. 1. Д. 863.