

Научная статья

УДК 352.075

doi: 10.17223/19988613/80/9

## Земские инициативы по совершенствованию правоохранительной системы на Урале в 1917 г.

Ирина Васильевна Семенченко

*Филиал Южно-уральского государственного университета в г. Златоусте, Златоуст, Россия, semenchenko-58@mail.ru*

**Аннотация.** Раскрываются мероприятия земств по совершенствованию правоохранительной системы после февральской революции 1917 г., когда в ведение земств вошли полиция, юридические консультации, мировые судьи и другие органы. Большую работу провели земства по замене полиции народной милицией на Урале. Деятельность земств заключалась в подборе кадров и улучшении материально-технической базы милиции. Выявлены и обоснованы как положительные, так и отрицательные черты данного процесса. На основании проведенного исследования автор рекомендует современным органам самоуправления использовать в своей работе исторический опыт земств.

**Ключевые слова:** земство, полиция, милиция, материально-техническая база милиции

**Для цитирования:** Семенченко И.В. Земские инициативы по совершенствованию правоохранительной системы на Урале в 1917 г. // Вестник Томского государственного университета. История. 2022. № 80. С. 90–93. doi: 10.17223/19988613/80/9

Original article

## The zems initiatives for improving the law enforcement system in Urals in 1917

Irina V. Semenchenko

*Branch of the South Ural State University in Zlatoust, Zlatoust, Russian Federation, semenchenko-58@mail.ru*

**Abstract.** In the conditions of creating a law-based state, activization of local self-government bodies is of great importance. It is necessary that they become democratic, professional and mobile. Each local government should be a full-fledged and responsible owner in matters relating to meeting the daily needs and demands of people, implementing the allocated funds, using all local capacities and reserves. Traditionally, the local authorities are responsible for a significant part of the issues of public education, health, social protection of citizens, infrastructure, cooperative movement, environmental protection, law enforcement support and a number of other equally important aspects of life.

The aim of the work is to reveal the comprehensive activity of the zemstvos on the improvement of the law enforcement system in the Urals in 1917.

The main sources of work were the materials of central and local archives: the State Archives of the Russian Federation, the Central State Historical Archive of the Republic of Bashkortostan, the State Archives of the Perm Region, the State Archives of the Orenburg Region, and others.

After the February Revolution, the zemstvos included such law enforcement agencies as the police, magistrates, legal advice, arrest houses and prisons.

Zemstvos strengthened the material and technical base of these institutions. They selected personnel, allocated funds for construction and reparation of premises, bought furniture, stationery, typewriters, telephone sets. Significant funds were allocated for equipment and personnel, wages and remuneration of the most distinguished employees.

An important and controversial was the question of staff. Some zemstvos believed that it was necessary to preserve old experienced staff, while simultaneously recruiting new personnel. Other zemstvos were categorically against the old staff and hastened to get rid of them, mercilessly dismissing them.

The resolution of the Zlatoust Uyezd Zemsky Assembly said that it was necessary to select the conscientious, knowledgeable people who could work with people loyal to their country.

However, in some places the cleaning of the old police officers was very harsh. For example, in the Orsk district, all former police officers were fired. The new composition of the police was horrific. Even people with criminal background were enlisted to the police. The same situation was observed in Verkhneuralsk Uyezd.

Zemstvos solved the housing problems of law enforcement officers. They also organized and financed courses for the training of police personnel, where along with theoretical studies, practical training was conducted, teaching to use weapons and hand-to-hand combat techniques. Such courses were held in Ufa, Chelyabinsk, Yekaterinburg.

With zemstvos, the material welfare of law enforcement officers has improved, as has the organizational structure and quality of work. The experience of the zemstvos of the Urals in the formation and maintenance of law enforcement institutions is enormous, and it must now be used in the work of local self-government bodies.

**Keywords:** zemstvo; politsiya; militsiya; material'no-tekhnicheskaya baza militsii

**For citation:** Semenchenko, I.V. (2022) The zems initiatives for improving the law enforcement system in Urals in 1917. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriya – Tomsk State University Journal of History*. 80. pp. 90–93. doi: 10.17223/19988613/80/9

Традиционно на местные власти возлагается значительная часть вопросов народного образования, здравоохранения, социальной защиты граждан, инфраструктуры, кооперативного движения, охраны окружающей среды, поддержки правоохранительных органов и ряд других, не менее важных сторон жизнедеятельности. В настоящее время необходима активизация деятельности местных органов самоуправления. Важно, чтобы они стали демократичными, профессиональными и мобильными. Обратимся к историческому опыту работы земств, которые решали различные социально-экономические проблемы, в том числе способствовали совершенствованию правоохранительной системы на Урале.

Процесс преобразования полиции в милицию, начавшийся после Февральской революции 1917 г., был очень сложным и неоднозначным, имел как положительные, так и отрицательные черты. Немалую роль в этом процессе сыграли местные органы самоуправления – земства, в ведение которых вошли правоохранительные и некоторые судебные органы (милиция, юридические консультации, мировые судьи и пр.). Эти преобразования существенно повлияли на бюджетную политику земств, возложили на них работу по финансированию, снабжению и укреплению материальной базы данных структур.

6 марта 1917 г. Временное правительство издало постановление о ликвидации корпуса жандармов, а 10 марта – об упразднении департамента полиции [1. Д. 4. Л. 3]. Этими документами была провозглашена замена полиции народной милицией, которая переходила в ведение органов местного самоуправления [2. С. 43].

Вопрос о преобразовании полиции в милицию решался на совещаниях земских управ и на заседаниях земских собраний. Важным и спорным являлся вопрос о кадрах. Одни земства считали, что нужно сохранять старые опытные кадры и одновременно заниматься набором новых. Другие же земства были категорически против старых кадров и торопились избавиться от них, беспощадно увольняя. Однако само Временное правительство считало, что на службу нужно принимать «людей достойных из числа бывших чинов полиции и корпуса жандармерии» [Там же. С. 42]. В частности, Вятское уездное земство отмечало, что в милицию нужно принимать честных граждан из высших чинов полиции, способных выполнять свой долг [1. Д. 4. Л. 8]. Пермское уездное земство также ратовало за привлечение в народную милицию порядочных людей из бывшей полиции, считая, что такой подход к данному процессу является правильным и полезным для страны [Там же. Л. 9].

В постановлении Златоустовского уездного земского собрания говорилось, что «...в милицию нужно подбирать лица добросовестные, знающие свое дело, умеющие работать с людьми, преданные своей

стране» [3. Д. 863. Л. 5]. В резолюции Екатеринбургского уездного земства указывалось, что «в милицию нужно привлекать людей настойчивых, непримиримых к недостаткам, опытных, надежных и беспристрастных» [4. Д. 499. Л. 8].

Однако в некоторых местах чистка старых полицейских кадров велась очень жестко. Например, в Орском уезде были уволены все бывшие служащие полиции. Новый же состав милиции был ужасающим: в милицию проникли даже люди с криминальным прошлым. Такая же обстановка наблюдалась в Верхнеуральском уезде [5. С. 41].

17 апреля 1917 г. Временное правительство приняло постановление «Об улучшении милиции» и «Временное положение о милиции» [2. С. 45]. В этих документах определялись правовые основы организации и деятельности милиции. Милиция – исполнительный орган государственной власти. На местах (за исключением городов) она подчинялась уездному земству. Уездное земское собрание определяло количество участков и милиционеров в уезде, сумму средств на их содержание. Должность начальника милиции занимал один из членов уездной управы.

В милицию принимались лица, достигшие 21 года. Они обязательно должны были быть грамотными. Основная обязанность милиционера заключалась в том, чтобы «наблюдать за исполнением всех обязательных постановлений, касающихся охранения порядка и общественного спокойствия» [1. Д. 4. Л. 14].

Основные функции милиции обсуждались на уездных земских собраниях. Уфимское земское собрание считало, что основные обязанности милиции – охрана общественного порядка, борьба с хулиганством и воровством. Бирское уездное земское собрание постановило, что в обязанности милиционеров должно входить наблюдение за исполнением всеми гражданами основных законов государства. Стерлитамакское уездное земство считало, что милиция должна бросить все свои силы на борьбу с хищениями и грабежами. Пермское уездное земское собрание приняло решение, что милиция должна бороться со взяточничеством и спекуляцией. Златоустовское уездное земство указывало на необходимость борьбы милиции с пьянством и самогонварением. Верхнеуральское земство обращало внимание милиции на санитарное состояние улиц, площадей, дворов. Оренбургское уездное земство обязывало милицию следить за правилами движения транспорта на дорогах. Орское уездное земство призывало милицию обеспечивать спокойствие и порядок во время стихийных бедствий, например пожаров и наводнений, а также оказывать помощь пострадавшим гражданам [1. Д. 4. Л. 14].

Земские учреждения укрепляли материально-техническую базу правоохранительных органов. Они выде-

ляли средства на строительство и ремонт помещений для милиции, закупали мебель, канцелярские товары, пишущие машинки, телефонные аппараты. Значительные средства выделялись на снаряжение и обмундирование кадров, заработную плату и поощрение наиболее отличившихся работников.

В среднем заработная плата, к примеру, участковых милиционеров составляла 100–150 руб. в месяц. Поощрения за хорошую работу – от 20 до 80 руб. [6. Д. 1. Л. 3]. Земства решали и жилищные проблемы работников правопорядка. Они также организовывали и финансировали курсы по подготовке милицейских кадров, где наряду с теоретическими занятиями проводились и практические, обучающие владению оружием и приемам рукопашной борьбы. Такие курсы были проведены в Уфе, Челябинске, Екатеринбурге.

На совместных заседаниях милиции и земства не раз обсуждался вопрос о вреде пьянства и самогеноварения в регионе. В частности, на Златоустовском уездном земском собрании 3 июня 1917 г. выступал по данному вопросу участковый милиционер А.П. Фелелов. Он охарактеризовал плачевную обстановку в с. Дуван, где большинство мужского населения пьет и занимается самогеноварением. Златоустовское уездное земское собрание приняло решение обратиться ко всем культурным слоям населения: учителям, библиотекарям, священникам, муллам, – вести активную разъяснительную работу о вреде пьянства [3. Д. 263. Л. 4].

В целях профилактики в различных волостях Златоустовского уезда были проведены лекции о вреде алкоголизма силами библиотекарей, учителей, милиционеров. Например, в Дунайской волости было проведено 11 лекций, Кусинской – 9, Михайловской – 6, Верхне-Кигинской – 5 [Там же. Д. 863. Л. 4].

На совместных совещаниях представителей земских управ и милиции решались вопросы борьбы с хищениями на железнодорожном транспорте, спекуляцией и хулиганством, соблюдения правил торговли во время проведения ярмарок и базаров.

В 1917 г. были раскрыты преступления, связанные с хищением стройматериалов из вагонов на станциях Златоуст, Уржумка и др.

Правоохранительные органы указывали на необходимость бороться с любыми проявлениями бесхозяйственности, недобросовестного отношения к народному добру, халатности. Работники милиции проводили рейды по проверке хранения продуктов в магазинах, на базах, складах. Так, в селе Шаровка была уволена с работы продавец магазина, не обеспечившая надлежащее санитарное состояние помещения, что привело к порче многих товаров [Там же. Л. 4].

Активно велась борьба с хулиганством. В июне 1917 г., выступая на заседании Белебеевской уездной земской управы, милиционер Хужин отмечал, что «...хулиганство в селе Никифорово вредно отражается на развитии хозяйства и приводит к таким опасным явлениям, как преступность» [6. Д. 5 Л. 12]. Земство порекомендовало органам милиции в борьбе с хулиганством, наряду с мерами уголовного и административного характера, широко использовать профилактическую, воспитательную работу. Сотрудники правопорядка ор-

ганизовывали встречи с рабочими трудовых коллективов, выступали перед трудящимися с лекциями и докладами, проводили индивидуальные беседы.

Лучших работников милиции награждали грамотами, ценными подарками, выплачивали премии, публиковали статьи об их подвигах в газетах. К примеру, в Оренбургском уезде часто получали благодарности и денежные вознаграждения такие участковые милиционеры, как К.В. Яковлев, П.И. Богданов, А.Н. Трапезников, Н.П. Серов [7. Д. 2. Л. 166].

В Уфимском уезде навсегда останутся в памяти начальник уездной милиции М.Д. Нестеров и его заместитель И.Г. Елизаров. В Челябинском уезде достойны уважения начальники уездной милиции В.М. Лисовский, В.К. Шанкарёв, Г.Г. Морозов, начальник уголовного бюро Н.М. Костин.

Земства, решая совместно с милицией многие проблемы, содействовали становлению и воспитанию квалифицированных специалистов, преданных своему делу и равнодушных к судьбе страны.

В ведении земств находились также арестные дома и тюрьмы. Земства тратили немалые средства на строительство, ремонт, отопление этих учреждений, подбор специалистов для работы в них, выплату жалования, поощрение за хорошую работу.

На средства Челябинского уездного земства содержались, к примеру, Куртамышский и Чумлякский арестные дома. Челябинская уездная управа указывала на нецелесообразность этих домов и не раз поднимала вопрос о необходимости их упразднения и открытии одного арестного дома в с. Птичьем, где имелись лучшие условия для содержания арестованных. На очередном уездном земском собрании было решено выделить для реализации этой цели 1 904 руб. 38 коп., суточное содержание арестованного должно было составлять 1 руб. 37 коп. [8. С. 178].

Земства выделяли средства на увеличение продовольственных пайков для арестованных. Так, Златоустовское уездное земство добилось в 1917 г., чтобы суточное довольствие на одного человека в тюрьме составляло: обед – 35 коп., ужин – 21 коп., т.е. в день – 55 коп. А ранее, в 1916 г., в день тратилось на одного арестованного 7 коп. [3. Д. 863. Л. 18].

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. Все они были оповещены об избрании и запрошены о том, согласны ли они вступить в исполнение обязанностей. Однако из них ответили согласием только Сорензон, Суслов, Клебер, Чика, Бобров, Кантов, Розов, а отказались Клызбаев, Крылов, Деменев, Петров К.Р. (последний вследствие назначения юрисконсультom Златоустовского земства). Не получены были сведения от Мемненова и Бармина. Съезд мировых судей избрал своим председателем П.М. Сорензона. Таким образом, на 15 участков имелось только 6 судей (т.е. приходилось на троих судей по 2 участка и на троих по 3). Такое по-

ложение, безусловно, было нетерпимым, и потому уездная управа не раз высказывалась за рассмотрение тех ходатайств, которые остались неудовлетворенными организационным собранием, а также и тех, которые поступили за время, прошедшее между организационным и очередным земскими собраниями. Первое очередное Златоустовское уездное земское собрание, проходившее с 20 февраля по 6 марта 1918 г., избрало 18 мировых судей (15 участковых, 2 добавочных и председателя) и выделило 46 860 руб. на их дополнительное содержание, квартирные и наем камер [3. Д. 863. Л. 20].

Отличительными чертами сложившейся правоохранительной системы являлись: приближение юридической помощи к населению; создание для всех земских учреждений возможности получения ответа специалистов по всем правовым вопросам, возникающим в их практике; закрепление в организационных формах взаимного сотрудничества этих специалистов, повышающего качество их работы и предохраняющего от ошибок.

После Октябрьской революции милиция перешла в ведение Советов. 28 октября 1917 г. Народный комиссариат внутренних дел издал постановление «О рабочей милиции», в котором говорилось о том, что все советы рабочих и солдатских депутатов учреждают

рабочую милицию, которая находится всецело и исключительно в их ведении [2. С. 43].

Благодаря земствам повысилось материальное благосостояние работников правопорядка, улучшились организационная структура и качество работы. Опыт земств Урала по формированию и содержанию правоохранительных учреждений огромен, и его необходимо использовать в настоящее время в работе местных органов самоуправления. Внимательное отношение местных органов самоуправления к различным органам правопорядка значительно влияет на качество деятельности последних, от которых зависит спокойствие жизни всего населения.

Историческое наследие земств показывает, что только всестороннее развитие местного самоуправления способно пробудить хозяйственную и общественную инициативу населения. Социально-экономическая, культурно-просветительская и общественно-политическая деятельность земств принесла немало пользы для России. Земства выполняли те функции, которые не были реализованы центральной властью. Отсюда следует поучительный вывод: государственная централизация далеко не всемогуща, а стабилизация общественных отношений немыслима без естественного развертывания местного самоуправления.

#### Список источников

1. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 1719. Оп. 7.
2. Советская милиция: история и современность (1917–1918). М. : Политиздат, 1987. 456 с.
3. Златоустовский архивный отдел администрации города (ЗАО). Ф. 11. Оп. 1.
4. Государственный архив Пермской области (ГАПО). Ф. 44. Оп. 1.
5. Сафонов Д.А. Между империей и республикой советов: местные власти на Южном Урале в 1917–1918 гг. Оренбург : Димур, 2008. 448 с.
6. Центральный государственный исторический архив республики Башкортостан (ЦИИАРБ). Ф. Р-383. Оп. 1.
7. Государственный архив Оренбургской области (ГАОО). Ф. 184. Оп. 1.
8. Доклады Челябинской уездной земской управы Челябинскому уездному земскому собранию IV очередной сессии 1916 г. Челябинск, 1917.

#### References

1. The State Archive of the Russian Federation (GARF). Fund 1719. List 7.
2. Vlasov, A.V. (ed.) (1987) *Sovetskaya militsiya: istoriya i sovremennost' (1917–1918)* [Soviet militia: History and modernity (1917–1918)]. Moscow: Politizdat.
3. The Zlatoust Archival Department of the City Administration (CJSC). Fund 11. List 1.
4. The State Archive of Perm Region (GAPO). Fund 44. List 1.
5. Safonov, D.A. (2008) *Mezhdru imperiei i respublikoy sovetov: mestnye vlasti na Yuzhnom Urale v 1917–1918 gg.* [Between the Empire and the Soviet Republic: Local Authorities in the Southern Urals in 1917–1918]. Orenburg: Dimur.
6. The Central State Historical Archive of the Republic of Bashkortostan (TsGIARB). Fund R-383. List 1.
7. The State Archive of Orenburg Region (GAOO). Fund 184. List 1.
8. Chelyabinsk District Zemstvo. (1917) *Doklady Chelyabinskoy uездной земской управы Chelyabinskому uездному земскому sobraniyu IV ocherednoy sessii 1916 g.* [Reports of the Chelyabinsk District Zemstvo Council to the Chelyabinsk District Zemstvo Assembly of the IV regular session of 1916]. Chelyabinsk: [s.n.].

#### Сведения об авторе:

**Семенченко Ирина Васильевна** – доктор исторических наук, доцент, заведующая кафедрой социально-правовых и гуманитарных наук филиала Южно-Уральского государственного университета (Национальный исследовательский университет) в г. Златоусте (Златоуст, Россия). E-mail: semenchenko-58@mail.ru

*Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.*

#### Information about the author:

**Semenchenko Irina V.** – Doctor of Historical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Social, Legal and Humanitarian Sciences of the branch of the South Ural State University (National Research University) in Zlatoust (Zlatoust, Russian Federation). E-mail: semenchenko-58@mail.ru

*The author declares no conflicts of interests.*

*Статья поступила в редакцию 22.02.2018; принята к публикации 11.11.2022*

*The article was submitted 22.02.2018; accepted for publication 11.11.2022*