

Кризис системы местного управления в Сибири накануне падения самодержавия

И. А. Коновалов

Для цитирования: Коновалов И. А. Кризис системы местного управления в Сибири накануне падения самодержавия // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. 2018. Т. 63. Вып. 3. С. 771–782. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu02.2018.307>

В статье комплексно рассматривается местное управление в Сибири накануне революции 1917 г. Особое внимание уделяется полномочиям и деятельности местного управления, а также роли в нем административно-полицейских органов. Выявлено, что полномочия административно-полицейских органов в регионе имели свою специфику и были значительно более широкими, чем в центральных губерниях Российской империи. Для поддержания порядка в крае накануне революции 1917 г. использовались чаще всего репрессивные меры. Сочетание полицейского произвола, основанного на формализме и бумаготворчестве, с репрессивными мерами было обычной практикой местного администрирования в Сибири. Экономика Российской империи оказалась не подготовлена к долговременному напряжению, война и связанные с ней проблемы вели к разрушению и стагнации хозяйства. Сибирский регион, как составная часть России, не был исключением. Вступление страны в Первую мировую войну привело к резкой дестабилизации социально-экономической и политической обстановки. Подъем антиправительственных настроений, наряду с неизбежным ростом преступности, показал, что время, имевшееся для модернизации регионального управления, было упущено. Война послужила катализатором деградации политической системы империи. Рост социальной напряженности и глубокий экономический кризис в крае в значительной мере парализовали деятельность местных административно-полицейских органов и обусловили их деградацию. Это объяснялось целым комплексом причин и предпосылок как объективного, так и субъективного характера. Важнейшей из причин стал всеобъемлющий структурный кризис во всех сферах жизни государства и общества. Система административно-полицейского управления в крае, как и во всей стране, начала давать сбой, так как плохо была приспособлена к оперативному реагированию на события и возникающие проблемы. Не выдержав новых нагрузок, она быстро деградировала и разрушилась под натиском революционных событий в феврале — марте 1917 г.

Ключевые слова: история Сибири, власть, местное управление, революция, администрация, губернатор, полиция, полномочия, губернское правление.

Игорь Анатольевич Коновалов — канд. ист. наук, доцент, Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского, Российская Федерация, 644077, Омск, ул. 50 лет профсоюзов, 100; konov77@mail.ru

Igor Anatol'evich Kononov — PhD in History, Associate Professor, F.M. Dostoevsky Omsk State University, 100, 50 let profsouzov str., Omsk, 644077, Russian Federation; konov77@mail.ru

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2018

Crisis of the System of Local Governance in Siberia before the Fall of Autocracy

I. A. Konovalov

For citation: Konovalov I. A. Crisis of the System of Local Governance in Siberia before the Fall of Autocracy. *Vestnik of Saint Petersburg University. History*, 2018, vol. 63, issue 3, pp. 771–782. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu02.2018.307>

The article comprehensively considers the local governance in Siberia on the eve of the revolution of 1917. The powers and activity of local governance as well as the role of administrative and police authorities are examined. The analysis reveals that the powers of the administrative and police authorities in the region had their own specificity and were much wider than in the central provinces of the Russian Empire. In order to maintain order in the region before the revolution oppressive measures were taken. The combination of police arbitrariness, based on formalism and paperwork, with oppressive measures was a usual practice of local administration in Siberia. The economy of the Russian Empire was unprepared for continuous tension. The war and the issues caused by it led to the destruction and stagnation of the economy. The Siberian region, as an integral part of Russia, was no exception. The entry of the country into the First World War brought about destabilization of the socio-economic and political situation. The rise of anti-government sentiments, along with the inevitable increase in crime, showed that the opportunity for the modernization of the regional governance was passed up. The war served as a catalyst for the degradation of the political system of the Russian Empire. The growth of social tension and grave economic crisis in the region paralyzed the activities of local administration and police authorities, determining their decay. This was due to a whole complex of reasons and prerequisites of objective and subjective nature, most important of which was the overwhelming structural crisis of all spheres of life in the state and society. The system of administrative and police governance in the region, as well as throughout the country, began malfunctioning since it was ill-equipped for prompt and rapid response to emerging events and issues. Being incapable of withstanding the new pressure, it quickly degenerated and collapsed under the onslaught of revolutionary events in February — March 1917.

Keywords: history of Siberia, power, governance, revolution, administration, governor, police, authorities.

Когда и как рушатся империи? Как огромное государство превращается в фантом, не способный противостоять внутренним и внешним вызовам, оставляющий после себя пустое пространство? Возможно ли было предотвратить гибель монархии в России? Этот вопрос стоит в центре историографии событий 1917 г. Он актуален и сегодня, когда исполнилось 100 лет с начала революции 1917 г. Для получения максимально возможной объективной оценки событий, приведших к революции, нужно обратиться не только к ситуации, сложившейся в столицах империи, но и исследовать состояние российских окраин. Микроисторический подход должен быть включен в макроисторический контекст, что позволит изучить хронологию событий сразу в нескольких аспектах, наблюдая, как общероссийские проблемы подвергались региональной проверке. Актуальность проблемы состоит также в том, что состояние местного управления в Сибири накануне революции 1917 г. еще не стало объектом пристального внимания исследователей, лишь отдельные аспекты проблемы получили освещение в работах более общего характера.

Из-за отсутствия земств местное управление в двух административных центрах генерал-губернаторств, четырех губерниях, двух областях и тридцати пяти

уездах Сибири¹ накануне революции 1917 г. было представлено органами центральных министерств и ведомств, главным образом Министерства внутренних дел, крестьянскими начальниками, а также интегрированными в систему местного управления органами общественного городского и крестьянского управления. Именно органы МВД в лице губернаторов, губернских правлений, полицмейстеров, уездных исправников с приданным им полицейским аппаратом олицетворяли местное управление в регионе. Вне контроля сибирских губернаторов находились лишь казенные палаты, губернские акцизные управления, а также жандармские управления и суды.

После вступления Российской империи в Первую мировую войну управление в Сибири определялось стремлением имперской власти установить в регионе военно-полицейский режим, усилить централизацию, которые обеспечивали бы бесперебойные поставки продукции военного характера и способствовали предотвращению возможных революционных выступлений. Губернаторы и подчиненные им органы полиции начали осуществлять контроль практически над всеми сферами политической и социально-экономической жизни, городским и крестьянским самоуправлением. Главной целью их деятельности было поддержание в неприкосновенности общественно-политического строя и обеспечение безопасности работы всего государственного механизма.

В связи с началом Первой мировой войны в сибирских областях и губерниях вводилось «положение чрезвычайной охраны», установленное на основании Высочайше утвержденного положения Комитета министров, принятого по предложению министра внутренних дел. В соответствии с этим положением от 29 августа 1914 г., базировавшимся на «Положении о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» 1881 г.¹², сибирскими губернаторами были изданы так называемые «Обязательные постановления», вводящие в крае режим «положения чрезвычайной охраны». Губернаторам на основании положения предоставлялись полномочия главноначальствующих. Степному и иркутскому генерал-губернаторам дополнительно присваивались полномочия главноначальствующих нпещад местными армейскими подразделениями в военное время. Губернаторам были предоставлены права принимать обязательные постановления, касающиеся предупреждения нарушений государственной безопасности и правопорядка. Они получили право подвергать лиц, нарушивших эти постановления, штрафу до 3 тыс. руб., аресту или тюремному заключению на срок до 3 мес. Сибирским губернаторам предоставлялись права запрещать любые общественные и частные собрания. Они получили право закрытия предприятий и учреждений на время объявленного режима «положения чрезвычайной охраны». Губернаторы-главноначальствующие получили полномочия выделять из общей подсудности административные и уголовные дела с передачей их в ведение военной юрисдикции или рассмотрения в административном порядке².

Главноначальствующие могли накладывать арест на движимое и недвижимое имущество и доходы с них в тех случаях, когда «путем распоряжения такими имуществами достигаются преступные цели или когда упущения по управлению

¹ Полное собрание законов Российской империи (далее — ПСЗ РИ). Собр. 3, т. 1. СПб., 1885. № 350.

² Памятная книжка Тобольской губернии на 1915 г. Тобольск, 1915. С. 142.

влекут за собой опасные для общественного порядка последствия». Управление имуществом, на которое налагался секвестр, поручалось местным учреждениям ведомства государственных имуществ, а издержки по управлению покрывались из доходов этих имуществ. Они получили права приостанавливать деятельность периодических изданий, а также закрывать на месячный срок учебные заведения. Пункт 6 «Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» 1881 г., на основании которого были приняты «Обязательные постановления», устанавливал ответственность подданных и администраторов за неисполнение обязанностей, которые возлагались на них режимом «положения чрезвычайной охраны». На действия подчиненных главноначальствующему органов и должностных лиц жалобы могли подаваться только в двухдневный срок в порядке подчиненности. Положение чрезвычайной охраны дополнительно предоставляло сибирским губернаторам право непосредственно (минуя военное командование) отдавать приказы армейским подразделениям, создавать внештатные мобильные военно-полицейские команды с кругом прав и обязанностей, установленных при самом их учреждении. Они могли отстранять от должности любых государственных служащих, независимо от ведомственной принадлежности, городских голов и членов городских управ на срок объявленного положения чрезвычайной охраны, а также созывать экстренные собрания городских дум, приостанавливать и закрывать их очередные собрания, определять вопросы, подлежащие устранению из обсуждения на думских собраниях³.

Всем домовладельцам было предписано сообщать в органы полиции о подозрительных собраниях и чрезвычайных происшествиях. Было запрещено без особого разрешения хранение и ношение не только огнестрельного, но и холодного оружия, кроме охотничьего. Охотничье оружие подлежало обязательной регистрации в полиции, был установлен новый порядок его учета и приобретения. Повсеместно запрещались все несанкционированные полицией собрания, распространение сведений, содержащих военную тайну, антиправительственных сообщений и слухов, сеявших панику среди населения. Постановлениями губернаторов особо запрещались «демонстративно дерзкие выходки» по отношению к сотрудникам МВД. Наложённые главноначальствующими губернаторами взыскания должны были немедленно приводиться в исполнение местными полицейскими органами. Строго запрещались «озорство и бесчинство», появление в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения. Была установлена регламентация осуществления продажи продуктов питания военным на железнодорожных узлах и станциях⁴.

По требованию главноначальствующих могли проводиться закрытые судебные заседания. Им предоставлялось право передачи на рассмотрение военного суда любого дела из судебной палаты или окружного суда, право предварительного просмотра следственных дел, а также право утверждения приговоров военного суда. Губернаторы могли запрещать отдельным личностям пребывание в регионе и осуществлять по согласованию с министром внутренних дел высылку данных лиц в определенную местность⁵.

³ ПСЗ РИ. Собр. 3. Т. 1. № 350.

⁴ Памятная книжка Енисейской губернии на 1915 год. Красноярск, 1915. С. 76.

⁵ ПСЗ РИ. Собр. 3. Т. 1. № 350.

Было запрещено в общественных местах употребление алкогольных напитков. На основании «Обязательного постановления» тобольского губернатора А. Станкевича запрещалось хранить в частных домах спиртные напитки, явно превышающие потребность проживавших в этих домовладениях лиц. Были установлены запреты на продажу спиртных напитков без лицензий; о незаконной продаже и производстве алкогольной продукции домовладельцы обязаны были немедленно сообщать в органы полиции. Была также приостановлена продажа спиртосодержащей политуры. На нарушителей постановления налагался штраф до 3 тыс. руб. или административный арест до 3 мес.⁷

Первая мировая война принесла с собой создание чрезвычайных органов управления: в Петербурге были созданы четыре Особых совещания при Военном министерстве, Министерствах торговли и промышленности, земледелия и государственных имуществ, а также путей сообщения, которые имели свои региональные отделения. В 1915 г. была организована система государственного регулирования в Восточной Сибири. Заводское совещание Сибирского района, как орган Особого совещания, было организовано в Иркутске. В 1915 г. в целях мобилизации промышленности на удовлетворение военных нужд был образован Иркутский военно-промышленный комитет (ВПК). Аналогичный комитет был создан в Западной Сибири. В Томске, кроме того, действовали Сибирские комитеты Особых совещаний по перевозкам и топливу, в сфере внимания которых находились Иркутская, Енисейская, Томская и Тобольская губернии, Акмолинская и Семипалатинская области⁶.

Участившиеся в начале XX в. социально-политические конфликты и противоречия побуждали коронную администрацию к установлению и расширению контактов с разными слоями сибирского общества. Однако такая практика осуществлялась нерегулярно и непоследовательно, а в период Первой мировой войны была вновь заменена привычной системой жесткого административно-полицейского управления.

С началом Первой мировой войны сибирский край превратился в глубокий тыл, живший одной жизнью со всей империей. К многочисленным полномочиям сибирских органов местного управления, из-за отсутствия земств в регионе, представленных главным образом структурными подразделениями МВД, прибавились новые задачи, вызванные военным временем: размещение беженцев, военнопленных и депортированных, помощь в расквартировании воинских подразделений, содействие военным властям в организации мобилизации в армию и т. п. К 1916 г. в западносибирском регионе насчитывалось около 81,5 тыс. беженцев. При начавшемся отступлении русской армии в Министерстве внутренних дел было учреждено Особое совещание о беженцах. В 1916 г. Министерство внутренних дел разработало «Руководящие положения по устройству беженцев»: беженцев начали привлекать к трудовой деятельности в тылу, а уклонистов лишали государственных пособий. В июле 1916 г. был принят указ о принудительной трудовой мобилизации представителей национальных меньшинств⁷.

⁶ Дмитриенко Н. М. Сибирский город Томск в XIX — первой трети XX века: управление, экономика, население. Томск, 2000. С. 426.

⁷ Толочко А. П., Коновалов И. А., Меренкова Е. Ю., Чудаков О. В. Городское самоуправление в Западной Сибири в дореволюционный период: становление и развитие. Омск, 2003. С. 121.

В условиях военного времени из-за усиления репрессивной политики серьезно возросло число лиц, высланных в Сибирь за деятельность антиправительственной направленности. Был серьезно ужесточен порядок паспортной регистрации иностранцев и российских подданных. На основании губернаторских обязательных постановлений 1914 г. все содержатели постоянных дворов, гостиниц и простые домовладельцы в течение суток были обязаны извещать органы полиции о поселившихся у них лицах. Для надзора за перемещением подданных были впервые введены домовые книги. Обязательные постановления запрещали принимать на работу иногородних без паспортов. Иногородними считались все лица, не приписанные к волости или городу, где был зарегистрирован работодатель. Учреждения и лица, имевшие недвижимость в губернских городах, были обязаны в ночное время суток выставлять у своих домов караульных. К исполнению этих обязанностей допускались только лица, получившие разрешение полицмейстера⁸.

Несмотря на то что на начальном этапе Первой мировой войны ура-патриотические и шовинистические настроения захватили значительную часть сибиряков, проведение военной мобилизации в целом ряде районов региона сопровождалось массовыми столкновениями призывников с казачьими и полицейскими подразделениями. Мобилизованные в армию сибиряки требовали от военных и гражданских властей улучшения обеспечения обмундированием и продовольствием, а также выдачи семьям пособий. В с. Павловском столкновения продолжались почти две недели. Призванные в армию разогнали начальников военно-мобилизационных команд, а когда местный становой пристав попытался арестовать зачинщиков беспорядков, мобилизованные избили его, вскрыли местную каталажную камеру и освободили всех арестованных, подожгли мировой суд и разгромили волостное правление. В Енисейской губернии мобилизованные громили винные лавки. Из с. Батени едва смог выехать, переодевшись в гражданскую одежду, помощник уездного исправника Ситников. В селе Абаканском мобилизованные долго издевались над местными становым приставом и урядником. Жандармский ротмистр Смирнов писал: «Во всех беспорядках подчеркивались неуважение к полицейскому мундиру и озлобленность против чинов полиции, вылившаяся в некоторых местах до грубого издевательства над ними»⁹. По сообщениям томского губернатора в Министерство внутренних дел, серьезные массовые беспорядки мобилизованные устроили в Мариинске, Барнауле, Кузнецке и Новониколаевске, а затем по линии сибирской железной дороги. Мобилизованные громили казенные винные склады и винные лавки, дома обывателей и местные волостные правления. Барнаул, например, пострадал на несколько миллионов рублей. Были уничтожены конторы и квартиры лесничих, жглись и вырубались леса¹⁰. Местные губернаторы были вынуждены пересмотреть стоимость казенного пайка семействам призванных по мобилизации в сторону его увеличения¹¹. Призыв на военную службу и сегодня, особенно в сельской местности, сопровождается не только народными гуляниями, но и достаточно частыми нарушениями общественного порядка. Однако подобных

⁸ Памятная книжка Тобольской губернии на 1915 г. С. 142.

⁹ История Сибири. Т. 3. Л., 1968. С. 466.

¹⁰ Шиловский М. В. Первая мировая война 1914–1918 годов и Сибирь. Новосибирск, 2015. С. 18.

¹¹ Томские губернские ведомости. 1914. № 72. С. 1.

массовых беспорядков в Сибири не было ни до, ни после описываемых событий, что было несомненно тревожным сигналом для органов коронной власти.

Положение чрезвычайной охраны предоставляло местным начальникам полиции и жандармерии право задержания до двух недель всех лиц, подозреваемых в государственных преступлениях или принадлежности к противозаконным обществам. Полиции и жандармерии предоставлялось право производства обысков в любых помещениях, а также право наложения ареста на имущество, «указывающее на преступность действий или намерений заподозренного лица». Срок ареста мог быть продлен главноначальствующим до одного месяца со дня задержания¹².

Усложнение и расширение возложенных на полицию задач не было обеспечено соответствующими кадрами. Ряд территорий Сибири не был охвачен присутствием сотрудников МВД. Еще во второй половине XIX в. в Енисейском округе на отдельного земского заседателя второго участка приходилось около 200 тыс. кв. верст подведомственной территории¹³. К началу XX в. это был самый крупный полицейский стан в Енисейской губернии, включавший в себя всю Анциферовскую волость, однако становому приставу были приданы в помощь всего два полицейских урядника. В 1915 г. самая большая подконтрольная территория была у отдельного туруханского пристава, она составляла более 1,5 млн кв. верст, на ней проживало 15 378 местных жителей¹⁴. В достаточно густонаселенной Тобольской губернии на одного урядника приходилась 2031 кв. верста подведомственной ему территории¹⁵.

В Сибири численный состав административно-полицейского аппарата был значительно меньше, чем в европейских губерниях империи. Административно-полицейские задачи осуществлялись здесь в условиях более значительных пространств, но при меньшей плотности населения. Еще 23 августа 1914 г. томский губернатор ходатайствовал перед МВД об увеличении штатов полиции губернии, необходимость которого обосновывал начавшейся мобилизацией. Тобольский губернатор в октябре 1914 г. также возбудил ходатайство об увеличении сотрудников полиции в губернии и их окладов и высказал мнение об учреждении в Тюмени городского полицейского управления во главе с полицмейстером¹⁶. Верховная власть была вынуждена, несмотря на целый ряд военных неудач, увеличить количество полицейских в регионе. Правительство окончательно утвердило «Положение о введении полицейской стражи» во всех областях и губерниях Сибири¹⁷. Были уменьшены действовавшие полицейско-административные округа — станы. В связи с этим усиливался личный состав станowych приставов. Согласно мартовскому Положению правительства 1915 г. «Об усилении полиции в губерниях и областях Сибири» в крае почти вдвое было увеличено число полицейских станов. Так, только в Томской губернии к 39 имеющимся должностям станowych

¹² ПСЗ РИ. Собр. 3. Т. 1. № 350.

¹³ Памятная книжка Енисейской губернии 1890 года с адрес-календарем. Красноярск, 1891. С. 80.

¹⁴ Памятная книжка Енисейской губернии на 1915 год. С. 20; 66.

¹⁵ Сперва стражники, а потом земство // Сибирские вопросы. 1912. № 7–8. С. 82.

¹⁶ Государственный архив Российской Федерации (далее — ГАРФ). Ф. 102. Оп. 72. Д. 137. Л. 8.

¹⁷ Сунгуров П. А. Введение полицейской стражи в Тобольской губернии (1916–1917 гг.) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 10-3 (48). С. 194.

приставов добавилась 31 новая должностная единица¹⁸. Было увеличено количество служащих политической полиции. На Енисейскую губернию дополнительно распространились полномочия жандармского управления Томской железной дороги. Начальник управления располагался в Томске, а на территории губернии были размещены три жандармских отделения под началом ротмистров¹⁹.

Другое изменение было направлено на улучшение материального положения полицейских в условиях войны за счет увеличения размеров суточного довольствия. Надбавка составила от 12,5 % (классным чинам) до 25 % (младшим чинам). В частности, Департамент полиции сообщал томскому губернатору, что 5 октября 1915 г. «сделано сношение с министром финансов» об отпуске в его распоряжение «на выдачу суточных денег чинам полиции, по Высочайше утвержденному 17-го февраля 1915 г. положению Совета министров, сверх суммы в 24 662 руб. 00 коп., указанной в отношении от 11 марта, еще 23 833 руб. 33 коп.». Отношением от 18 октября 1916 г. Департамент полиции сообщал тобольскому губернатору, что 5 октября «сделано сношение с министром финансов» об отпуске в его распоряжение «на выдачу суточных денег чинам полиции, по Высочайше утвержденному 17-го февраля 1915 г. положению Совета министров, сверх суммы в 27 088 руб., указанной в отношении от 11 марта, еще 1 386 руб.»²⁰.

Однако коронным правительством не учитывались конкретные условия противостояния росту преступности, ощущалась запоздалость принятия кадровых решений. Организация органов внутренних дел и их деятельность должным образом не совершенствовались, в результате полиция края оказалась не способна осуществлять эффективное управление и противодействовать преступности. Финансирование органов внутренних дел не соответствовало тем задачам, которые были перед ними поставлены, штаты сотрудников не были доведены до соответствующих нормативов, уровень материального обеспечения полицейских не позволял решить проблемы текучести и некомплекта кадров, повышения профессионального уровня²¹. Сфера деятельности полиции кроме поддержания правопорядка включала широкий спектр мероприятий хозяйственно-распорядительного и контрольно-надзорного характера. При этом органы МВД служили в регионе основным инструментом реализации решений местных администраций, а также контроля за их исполнением. Озабоченная необходимостью проведения широкой модернизации полиции, верховная власть в предвоенный период отклоняла любые ходатайства об изменениях в системе полицейского управления, увеличении количества штатных сотрудников и размеров их денежного содержания, что тормозило процесс модернизации правоохранительных органов.

Законотворческая деятельность верховной власти не успевала за социально-политическими вызовами и конфликтами, и, для того чтобы отреагировать на общественно-политические проблемы, стоящие перед страной, законодатель был вынужден разрешать возникшие проблемы через принятие нормативно-правовых

¹⁸ Памятная книжка Томской губернии на 1915 г. Томск, 1915. С. 3.

¹⁹ Памятная книжка Енисейской губернии на 1915 год. С. 33.

²⁰ Храмцов А. Б. Усиление личных составов полицейских управлений Западной Сибири в годы Первой мировой войны // Законность и правопорядок в современном обществе. 2013. № 15. С. 74.

²¹ Шитова Т. В. Полиция в административно-правоохранительной системе Сибири в XIX — начале XX в.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 19.

актов чрезвычайной направленности. Затянувшаяся подготовка реформы местного управления, неопределенность в сроках ее осуществления, смена министров внутренних дел, ухудшение экономического состояния империи после начала войны обусловили то, что назревшая административно-полицейская реформа так и не была проведена.

Осенью 1916 г. по представлению министра внутренних дел А. Д. Протопопова был принят законодательный акт «Об усилении полиции в пятидесяти губерниях России и об улучшении служебного материального положения полицейских чиновников», серьезно увеличивший штаты МВД. По этому акту предполагалась новая разрядка городских — по 1 городскому на 400 жителей любых городских центров. Новый министр внутренних дел настаивал на жестких мерах в отношении средств массовой информации, давал многочисленные указания об усилении ответственности за участие в волнениях из-за земли и забастовках. Товарищ министра внутренних дел П. Г. Курлов отдал распоряжение на случай начала массовых беспорядков поставить на вооружение городских полицейских управлений пулеметы²². Инициированный МВД закон «Об усилении полиции в пятидесяти губерниях...» предусматривал комплекс мероприятий по совершенствованию служебной подготовки сотрудников. Однако он был принят уже в условиях резкого ухудшения криминогенной обстановки и роста социальной напряженности в стране и не мог уберечь империю от неминуемого краха. Действия верховной власти при реформировании полицейских органов не успевали за переменами, происходившими в обществе.

В период Первой мировой войны ситуация как в центре страны, так и Сибири с каждым годом все более усложнялась. Несмотря на наличие значительных запасов продовольствия в крае, цены на продукты питания из-за спекуляции и повышения спроса серьезно выросли. Самое большое повышение цен коснулось картофеля, хлеба и круп. Только за 1916 г. цены на них выросли в 2–3 раза, что серьезно ударило по уровню жизни малообеспеченных жителей региона²³. Настоящим бедствием для широких слоев населения Сибири была девальвация национальной валюты. К концу 1916 г. рубль обесценился до 31 коп., т. е. почти в 3 раза²⁴. Чтобы как-то исправить положение, губернские власти запретили сделки и соглашения, ведущие к резкому повышению цен на предметы первой необходимости. Была запрещена продажа керосина, дров, свечей и продуктов питания по ценам выше установленных местными губернаторами. Лица, нарушившие данное постановление, могли быть арестованы на срок до 3 мес. или оштрафованы на сумму до 3 тыс. руб.²⁵ Несмотря на рост зарплат, реальные доходы сибиряков из-за роста цен упали до 60–70 % предвоенного уровня²⁶. Падение реальной заработной платы поставило малоимущих жителей края в условия постоянного недоедания и отказа от покупки предметов одежды и быта. В конце 1915 г. в Сибири стала нарастать хозяйственная и продовольственная разруха. Широкая мобилизация мужчин трудоспособного

²² *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 302; 306.

²³ *Кудрявцев Ф. А., Вендрих Г. А.* Иркутск. Очерки по истории города. Иркутск, 1978. С. 250.

²⁴ История Сибири. Т. 3. С. 447.

²⁵ Памятная книжка Енисейской губернии на 1915 год. С. 82; 85.

²⁶ История Сибири: учеб. пособие / под ред. Э. Я. Бояршиновой. Томск, 1987. С. 206.

возраста, падение жизненного уровня населения и ужесточение политического режима вызывали недовольство войной и местным управлением. Осуществляемые полицией аресты дезертиров и уклонистов, неплательщиков налогов, распродажи и описи имущества вызывали еще большее раздражение населения.

Экономика Российской империи была не подготовлена к долговременному напряжению, война и связанные с ней проблемы вели к разрушению и стагнации хозяйства. Сибирский регион, как составная часть России, не был исключением. Вступление страны в Первую мировую войну привело к резкой дестабилизации социально-экономической и политической обстановки. Подъем антиправительственных настроений, начавшийся в 1916 г., наряду с неизбежным ростом преступности, показал, что время, имевшееся для реорганизации местного управления, было упущено. Февраль 1917 г. явился бесспорным тому подтверждением.

Война послужила катализатором деградации политической системы Российской империи. Начальник жандармского управления Томской губернии в 1916 г. писал: «Становится заметна утомленность войной и тяжестью жизни из-за отсутствия рабочих рук и дороговизны». Еще большее опасение высказывало жандармское руководство Енисейской губернии, которое в 1916 г. сообщало в столицу, что «настроение малоимущих жителей городов крайне обострилось с наступлением весны и вновь усиливавшейся дороговизной на все предметы первой необходимости»²⁷. Механизм административно-полицейского управления в регионе в силу целого ряда причин был плохо приспособлен к оперативному реагированию на происходящие события. Органы МВД были не в состоянии снизить уровень преступности в крае. Увеличилось число тяжких и особо тяжких преступлений. Распространились самогоноварение и пьянство. Частым, почти ежедневным стало такое происшествие, как подкидывание детей²⁸.

В штат сотрудников полиции на замещение вакантных должностей в годы войны начали принимать людей случайных, не проявлявших усердия в борьбе с правонарушениями и порой представлявших угрозу для жизни и здоровья обывателей. Так, 29 мая 1916 г. в Новониколаевске городской Ф. Прохоров во время вспыхнувшей за распитием спиртного ссоры застрелил местного крестьянина. В марте 1916 г. в Томске городской М. Колокольников, самовольно оставив службу, после употребления спиртных напитков на квартире сожительницы пытался открыть огонь из табельного оружия по прибывшим за ним коллегам, отправленным для его разоружения. В феврале 1917 г. в рапорте на имя томского губернатора представ 2-го участка дал нелестную характеристику личности убитого в Томске городского, поступившего на службу в полицию в 1915 г., отмечая, что «убитый городской Бакарев имел слабость к спиртным напиткам и не был особенно ревностным в службе»²⁹.

Для поддержания порядка в крае использовались чаще всего репрессивные меры. Сочетание полицейского произвола, основанного на формализме и бумагот-

²⁷ История Сибири. Т. 3. С. 447.

²⁸ Ларьков Н. С., Чернова И. В., Войтович А. В. Двести лет на страже порядка. Очерки истории органов внутренних дел Томской губернии, округа, области в XIX — XX вв. Томск, 2002. С. 126.

²⁹ Цысь С. Н. Уличная преступность и обеспечение правопорядка в городах Томской губернии в годы первой мировой войны (1914 — осень 1917 г.) // Известия Алтайского государственного университета. 2010. № 4-1. С. 267.

ворчестве, с репрессивными мерами было обычной практикой местного администрирования. Коронная власть втягивала местные органы МВД в обостряющуюся политическую борьбу, которая заслоняла правоохранительную деятельность, в силу чего органы внутренних дел ощущали на себе всю ненависть широких слоев населения, которую оно испытывало к существующему политическому строю.

Рост социальной напряженности и глубокий экономический кризис в крае в значительной мере парализовали деятельность местных административно-полицейских органов и приводили к их деградации. Это объяснялось целым комплексом причин и предпосылок, как объективного, так и субъективного характера. Важнейшей причиной стал всеобъемлющий структурный кризис во всех сферах жизни государства и общества. Имперская власть к 1917 г. была уже не способна адекватно реагировать на насущные запросы времени и проводить сколько-нибудь широкие политические и социально-экономические мероприятия. Система местного управления в крае, как и во всей стране, начала давать сбои, так как была плохо приспособлена к оперативному реагированию на события и возникавшие проблемы. Не выдержав новых нагрузок, она быстро деградировала и разрушалась под натиском революционных событий в феврале — марте 1917 г. Вечером 28 февраля 1917 г. по телеграфу в Сибирь стали поступать сообщения о падении монархии.

Почти все представители местной административно-полицейской вертикали не только не выразили протеста, но даже заявили о признании новых властей и готовности сотрудничать с ними. Однако уже 2–10 марта 1917 г. были арестованы степной и иркутский генерал-губернаторы (Н. А. Сухомлинов и А. И. Пильц), почти все вице-губернаторы и губернаторы края, а также большая часть руководителей крупных полицейских и жандармских подразделений³⁰. 10 марта 1917 г. постановлением Временного правительства был ликвидирован Департамент полиции. Были освобождены от занимаемых должностей генерал-губернаторы, губернаторы, полицмейстеры, уездные исправники, становые приставы, урядники, крестьянские начальники с соответствующими делопроизводствами и канцеляриями, были упразднены комитеты по делам печати, жандармские и полицейские управления и т. п. Упраздненные учреждения и должности местного управления были заменены губернскими, городскими и уездными комиссарами Временного правительства и их аппаратом.

References

- Dmitrienko N. M. *Sibirskii gorod Tomsk v XIX — pervoi treti XX veka: upravlenie, ekonomika, naselenie*. Tomsk, Tomsk State University Press, 2000, 280 p. (In Russian)
- Eroshkin N. P. *Istoriia gosudarstvennykh uchrezhdenii dorevoliucionnoi Rossii*. Moscow, "Vysshiaia shkola" Publ., 1983, 352 p. (In Russian)
- Kudrjavcev F. A., Vendrih G. A. *Irkutsk. Ocherki po istorii goroda*. Irkutsk, Vostochno-Sibirskoe knizhoe izdatel'stvo, 1978, 515 p. (In Russian)
- Lar'kov N. S., Chernova I. V., Vojtovich A. V. *Dvesti let na strazhe poriadka: Ocherki istorii organov vnutrennih del Tomskoi gubernii, okruga, oblasti v XIX — XX vv.* Tomsk, [s.n.], 2002, 519 p. (In Russian)
- Sungurov P. A. *Vvedenie policeiskoi strazhi v Tobol'skoi gubernii (1916–1917 gg.)* *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i iuridicheskie nauki, kul'turologiia i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki*, 2014, no. 10-3 (48), pp. 194–196. (In Russian)

³⁰ Иркутский край. Четыре века. История Иркутской губернии (области). XVII — XXI вв. / под ред. Л. М. Дамешек. Иркутск, 2012. С. 430.

- Tolochko A. P., Konovalov I. A., Merenkova E. Ju., Chudakov O. V. *Gorodskoe samoupravlenie v Zapadnoi Sibiri v dorevoliucionnyi period: stanovlenie i razvitie*. Omsk, Omsk State University Press, 2003, 195 p. (In Russian)
- Hramcov A. B. Usilenie lichnykh sostavov policeiskikh upravlenii Zapadnoi Sibiri v gody Pervoi mirovoi voiny. *Zakonnost' i pravoporiadok v sovremennom obshestve*, 2013, no. 15, pp. 70–75. (In Russian)
- Cys' S. N. Ulichnaia prestupnost' i obespechenie pravoporiadka v gorodah Tomskoj gubernii v gody pervoi mirovoi voiny (1914 — osen' 1917 g.). *Izvestiia Altaiskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2010, no. 41, pp. 265–269. (In Russian)
- Shilovskij M. V. *Pervaia mirovaia voina 1914–1918 godov i Sibir'*. Novosibirsk, Avtograf Publ., 2015, 330 p. (In Russian)
- Shitova T. V. *Policiia v administrativno-pravoohranitel'noi sisteme Sibiri v XIX — nachale XX v.* Avtoreferat diss. ...kand. jurid. nauk. Moscow, 2001, 21 p. (In Russian)

Статья поступила в редакцию 19 мая 2017 г.
Рекомендована в печать 31 мая 2018 г.