

УДК 94 (571.55)
DOI 10.18101/2306-753X-2016-2-48-55

© Р. А. Евтехов

Этапы становления городской полицейской службы Верхнеудинска XVIII – начала XX вв.*

В статье освещаются основные этапы формирования и развития городской полицейской службы города Верхнеудинска. Особое внимание уделено появлению комендантского управления городом, которое первоначально сосредоточило в себе полицейские функции. Автор выделяет четыре этапа становления полиции в городе, отмечая тем самым её особую роль в аппарате управления краем.

Ключевые слова: городская полиция, городничий, военный комендант, полицейский аппарат, Верхнеудинск, окружное полицейское управление.

© R. Evtekhov

Stages of Verkhneudinsk urban policing (XVIII – early XX centuries)

The article highlights the main stages of formation and development of the city police force of Verkhneudinsk. Particular attention is paid to the appearance of the commandant of city management, which initially focused a police functions. The author identifies four stages of formation of the police in the city, thereby marking its special role in the corner of the control unit.

Keywords: City police, the mayor, a military commander, a police unit, Verkhneudinsk, county police department.

Полиция Российской империи, по мнению многих исследователей, таких как И. И. Дитятин, Ю. В. Готье, И. Т. Тарасов, И. В. Чернова и др., являлась в большей степени городским учреждением, таковой она определяется и законодательством Петровской эпохи. «Регламент или Устав главного магистрата» 1721 года определял полицию как одно из важнейших для городского населения, учреждение, надзирающее за порядочной жизнью граждан и охраняющее город от различных криминальных элементов. Полиция, являясь административным институтом наиболее развитых и заселенных центров - городов, была одним из основных проводников самодержавной политики на местах [13, с. 3]. Обладавшая наиболее широкой компетенцией и возможностью вмешиваться в любую сферу жизни города, полиция в этом отношении не имела конкурентов. Причиной этого была слабая развитость местных органов самоуправления из-за несформированности активного городского общества и слабой экономической самостоятельности.

*Работа выполнена при финансовой поддержке гранта Президента РФ для молодых российских учёных МК-8975.2016.6. «Государственные институты управления Российской империи в освоении Забайкальского трансграничья (вторая половина XVIII – начало XX вв.)»

Формирование полицейской службы города Верхнеудинска прошло несколько этапов. В начале XVIII века управление Удинской крепостью и посадом производилось через приказную избу и приказчика, подчинявшегося Селенгинскому воеводе, и казачьего (стрелецкого) головы. Вопросами учета и сбора налогов в Селенгинском дистрикте с начала 20-х годов XVIII века занимался земский комиссар, в его же ведении могла находиться и земская полиция. Свидетельством управления земского комиссара в Удинске является отписка от 17 мая 1726 г. в походную посольскую канцелярию: *«О бытности в Удинску... графа Федора Алексеевича Головина которые обретались великого государя всякие дела в столицах и в тетратях... как принял я по указу блаженныя и вечnodостойныя памяти его императорского величества Удинской пригород и всякие дела в 720 году, и вышеписанные прежние дела явились многие избиты гнусом», поэтому из них «подлинного известия избрать невозможно»* [12].

Поворотным в процессе создания городской полицейской службы в Верхнеудинске стоит считать период середины 60-х годов XVIII века, когда была сформирована отдельная Иркутская губерния во главе с единовластным правителем — губернатором. Вторым важным мероприятием этого времени стала перегруппировка забайкальских войск и формирование гарнизонных батальонов, в результате чего управление в забайкальских городах было вверено комендантам. В Верхнеудинске комендантская канцелярия начала функционировать с 1765 года [2, л. 1]. Первым комендантом, согласно ордеру военно-походной канцелярии генерал-майора В. В. Якоби от 2 февраля 1765 года, стал капитан первого Селенгинского батальона И. С. Мертвецов [7, с. 63]. В начале 1766 года назначенный комендант поручил поручику Турову принять на себя должность плац-майора [3, л. 1-1об], который, генеральным наставлением о гарнизонных батальонах, обязывался не только следить за чистотой улиц, но и «содержать добрую полицию в городе и порядок».

Должность плац-майора Удинску не полагалась по штату, потому поручик в довесок к основным получил полицейские функции. Стоит учесть тот факт, что город развивался с начала основания как военный пункт [9, с. 4], поэтому по малочисленности городских жителей необходимости в широком штате полиции не было. При коменданте Мертвецове для надлежащего между городскими слоями общества порядка, горожане должны были избирать из своего окружения старост, которые бы знали грамоту, умели читать и писать. А для «лучшего порядка» эти старосты были подчинены коменданту и издаваемым от него повелениям [5, л. 374-375]. Хотя комендант и сам отмечал что, одному старосте местные горожане по своему обычаю послушны вряд ли будут, тем не менее, считал, что, выступая в роли посредника, они могли снизить накал противоречий между командным составом и обывателями. Кроме старост общество было обязано избирать десятских, пятидесятских и сотских для несения полицейской службы и уличного дозора. Согласно полицейской инструкции Верхнеудинский комендант был обязан организовать

контроль миграции в городе, следить за порядком застройки и правильным устройством печей, за соблюдением положенной ширины улиц и санитарных норм продажи продуктов и др.

Примерно с 1769 года начал функционировать орган Удинских полицейских дел, который осуществлял первичное делопроизводство и допрос, поддерживал порядок в городе. В качестве надзирателей и чиновников полиции назначались военные сержантского звания (унтер-офицеры). Одним из первых сержантов на полицейской службе в Удинске был М. Квашенкин, которому комендантская канцелярия поручила контроль над городским строительством, наблюдение за порядком на улицах и побуждение местных жителей к вывозу отходов в установленные места свалок. Особо обращалось внимание на поддержание порядка в праздничные дни. Так, в день рождения императрицы Екатерины сержант обязывался не только контролировать чистоту городских улиц, но и наличие в каждом дворе елки с зажжёнными свечами [11, с. 14-15].

С учреждением в 1775 году Удинской провинции между комендантом И.А. Апеллегреином и воеводой И.В. Тевяшевым разгорелся серьезный конфликт по поводу подчинённости городской полиции. Земская полиция по умолчанию становилась под управление воеводы. Воевода, основываясь на ЕИВ указах, требовал передачи городской полиции в его ведение, а комендант, находил различные причины отказа, растянув этот спор в общей сложности на два года с привлечением Иркутского губернатора. Затянувшийся спор был окончен губернатором Ф. Г. Немцовым 12 июня 1776 года, предложившим передать полицию города Удинска, согласно наказу 1728 года, в ведение провинциального воеводы «как хозяина города». При этом в губернатор, мотивируя свое решение, сообщал провинциальной канцелярии, что передача удинской полиции воеводству основана на его убеждении в приоритетности воеводской должности в городе, и предупреждал, что в прочих городах (Нерчинск, Селенгинск) такой передачи не произойдет [4, л. 111]. Фактический переход полиции под ведение воеводы был произведен только в 1777 году. Размер штата рассчитывался в соответствии с количеством дворов в городе (95) и включал 1 сотского, 2 пятидесятских и 10 десятских. Однако реальный штат составлял из двух десятников из нерчинских мещан [4, л. 136-136 об]. Полицию при провинциальной канцелярии возглавил, как сообщает земской избой, «прямаящий за полицмейстера» фурьер Тихон Волков.

Документов о деятельности полиции в этот период не много, но известно что с этого времени стали совершаться систематические обходы города для наблюдения за безопасностью и как профилактика пожаров. Полицейские так же наблюдали за поддержанием чистоты в городе, побуждали жителей к посещению церковных служб и исполнению обязательных постановлений и порядком проведения застройки города. Однако малочисленность штатной полиции не позволяла ей заниматься поиском и поимкой преступников, что по традиции производилось военными и казачьими командами. Очень важным в деятельности полиции было наблюдение за моральным состоянием го-

родского общества. Так в 1784 году сержант полицейского правления Степан Садовский рапортовал в комендантскую канцелярию о непосещении святого причастия жителями города и о необходимости исправления такого положения дел.

Следующий губернатор Ф.Н. Кличка, изучив ранний массив документов [4, л. 208-209], предложением от 11 февраля 1779 года предложил Удинской провинциальной канцелярии возратить полицейское правление обратно в ведение коменданта, выдвинув аргумент - «по пограничности места». Полицейские дела (или полицейское правление) с этого времени были изъяты из воеводства, под руководством дворянина Федора Холшевникова и переданы под ведение коменданта Аппелгрейна и руководство сержанта Слаботчикова. Переданные документы (журнал записи паспортов, подорожных и билетов, журнал регистрации приезжающих, указы и др.) и предметы (5 трешеток, 6 точеных крашенных палок — очевидно прообраз современных дубинок-жезлов, пара плетей, пожарные инструменты и план города) свидетельствуют о разнообразных обязанностях, которые выполняла городская полиция. С передачей полиции в ведение коменданта набор десятников на службу стал систематическим и более организованным.

После упразднения провинциальной канцелярии с 1783-84 года, видоизменяется комендантское правление города, что связано, во-первых, с вступлением в силу «устава благочиния» 1782 года, а во-вторых, упразднением провинциальной канцелярии. Кроме того очевидно серьезное влияние оказала передислокация второго селенгинского батальона и вывода большей части войск из границ города. В городе осталась только городовая команда, а батальонные служители были выведены. Теперь в официальных документах И. А. Аппелгрейн именуется как комендант и городничий, хотя как таковая должность коменданта с него, очевидно, была снята, а его учреждение «Комендантская канцелярия и городнические дела». Такое название бытует вплоть до смерти Аппелгрейна в 1798 году, тогда сменявшие его именовались только комендантами.

Упразднение Иркутского наместничества (1796) и переподчинение полиции губернатору вновь выдвинуло вопрос о полиции и позволило уточнить её штаты в некоторых городах. Так, указом Иркутского губернского правления за № 17393 от 28 августа 1798 года была создана самостоятельная Верхнеудинская городская полиция, сначала подчиненная коменданту, а с 1800 года городничему. Ее состав включал частного пристава, 1-2 квартальных надзирателей, 2-5 канцелярских служителей, 6 десятских, дополнением к основному и выборному штату были трубочист, машинщик, гражданские сержанты, сторожа, караульные и др. Новый штат полиции приступил к своим обязанностям 10 октября 1798 года.

Процесс обустройства в городах Российской империи полиции сталкивался с разными препятствиями, для разрешения которых правительству было необходимо знать мнение непосредственных «учредителей», то есть ко-

мендантов и городничих. Поэтому последним предписывалось докладывать обо всех затруднениях губернскому правлению и сенату. Так, Верхнеудинскому коменданту Фролову было указано «уведомить без упущения времени обо всех предположениях к благоустроению полиции». Ко времени издания данного указа становится понятно, что привлечение к исполнению полицейских должностей гражданскими лицами нецелесообразно, поэтому вместо купцов и мещан на полицейские должности предлагалось определять чиновников с установленным жалованием.

Реформами М. М. Сперанского 1822 года предполагалось создать в структуре губернского управления экспедицию ответственную за полицию, так как по факту, в Российской системе управления было несоответствие, земская и городская полиция через исправников и городничих подчинялась напрямую губернатору, однако ответственности за исполнение и неисполнение полицейской части не имело персональной ответственности. Предлагаемые Сперанским реформы, существенно ограничивали бы свободу губернаторов на местах, поэтому в полной мере его предложения не были реализованы. В 1822 году Верхнеудинский уезд был преобразован в Верхнеудинский округ. Городская полиция была преобразована в частную городскую управу (в ней упразднилась должность частного пристава), а упраздненный магистрат заменен городским судом. Несколько изменился функционал и соответственно финансирование полиции. Новое учреждение представляло собой более развитый тип полицейского управления, в котором появлялись новые штатные единицы (добавился еще один квартальный надзиратель и два десятника), а так же отменены некоторые старые должности, такие как частный пристав, гражданский сержант. В результате произошел очередной виток централизации власти и укрепления властной вертикали. Все вопросы окружного управления были подведомственными начальнику округа, через которого поступали указы от Иркутского губернского правления. В 1825 году на должность городничего был назначен отставной подполковник Г. С. Юдин, который стал несменным градоначальником в течение последующих 20 лет.

Возникновение Забайкальской области (1851) в целом не изменило организационно-штатной структуры Верхнеудинской городской полиции. Были лишь подкорректированы число внештатных служащих и соотношение военных и городских нижних чинов в полиции. Штат Верхнеудинской городской управы в этот период состоял из городничего, трех отделов-столов, двух-трех квартальных надзирателей, письмоводителя и столоначальника. При полиции в разное время состояло 4-9 нижних служащих, которые избирались местным обществом или из военных чинов. Такая структура существовала вплоть до реализации реформы полиции 1867 года. Этой реформой полиция была окончательно выведена из системы общего административного управления, заняв нишу непосредственной охраны правопорядка, избавившись от большинства хозяйственных и административных функций.

С отменой крепостного права усилилась криминогенная обстановка в Забайкалье. Наиболее часто отмечаемыми преступлениями в области были просрочка паспорта, бегство с каторги, мелкое воровство. Грабежи в первой половине-середине XIX века так же были крайне редким явлением, лишь несколько случаев в год, эта ситуация резко изменилась в начале XX века [11, с. 47]. Очень важное внимание в этот время уделялось полжарной охране, вследствие чего был создан отдельный штат пожарных. Ежегодно в середине XIX века арестам по различным преступлениям подвергались от 100 до 300 жителей Верхнеудинского уезда совершивших различные правонарушения. Тяжких преступлений, таких как убийство, совершалось довольно мало, а характер и предмет обычных краж и воровства свидетельствует о крайне низком уровне жизни большей части населения.

Согласно штатам указа от 12 июня 1867 годам (ПСЗРИ, № 44681), было учреждено Верхнеудинское окружное полицейское управление по образцу Нижнеудинского (его пример для создания штатов всех забайкальских городов был использован как наиболее универсальный). Новый штат включал: окружного исправника, его помощника, трех земских заседателей, двух полицейских надзирателей, секретаря, трех столоначальников, журналиста и переводчика с монгольского. Всего штатных сотрудников полиции в Верхнеудинске было 12 с общим расходом в 10 100 рублей в год.

Учрежденное полицейское управление существовало вплоть до 1917 года, с небольшими корректировками штатов от 9 июня 1888 года (ПСЗРИ, № 5318). Революция и смена правящей власти посеяла смуту в привычно отлаженной организации административного управления. Образованные временные комитеты общественной безопасности потребовали передачи делопроизводства и имущества от полицейских управлений, для чего уже 2 марта 1917 года уездные начальники отправляли телеграммы военному губернатору с требованиями резолюции по сему вопросу. Передача властных полномочий и вся организация местной власти происходила так быстро, что комиссар Забайкальской области рассылал постановления на исправленных бланках военного губернатора [1, л. 109]. Комитеты общественной безопасности были лишь временными органами, которые должны были заменить уездные милиции и уездных комиссаров.

За период своего длительного существования с XVIII до 1917 года Верхнеудинская городская полиция прошла ряд этапов становления, претерпев существенные изменения в организации, правах и регламентации деятельности, заняв ведущее место в системе государственных и местных институтов управления. Первым этапом стал период зарождения штатной полиции в системе военного управления (1765 – 1777). Это период характеризуется формальным созданием полиции в системе коменданского управления. Комендант получил полицейские функции как чрезвычайные, из-за отсутствия развитого гражданского управления в городе. Второй этап (1777-1779) - организация городской полицейской охраны под ведением провинциального воево-

ды. Не смотря на краткосрочность, в этот период городская полиция как и земская руководились провинциальной канцелярией и по факту подчинялись уже не военным, а гражданским властям, что являлось невозможным в предыдущий период. Третий этап (1779-1798) характеризуется передачей полиции города в ведение коменданта-городничего, должность которого была расширена вследствие реализации «Устава благочиния». С этого времени полиция имела постоянный, хотя и малочисленный штат и систематически набирала для службы десятников из городской среды. Четвертый этап (1798-1867) является ключевым, так как в этот период появляется организованный, самостоятельный штат городской полиции под руководством городничих. Создание отдельной полиции было санкционировано Иркутским губернским правлением, что свидетельствует в целом о росте города и необходимости расширения её штата для поддержания порядка. В это период полиция стала важнейшим институтом организации городской жизни с постепенно увеличивающейся компетенцией и численностью. Пятый этап (1867-1917) характеризуется созданием единообразных по всей Сибири окружных полицейских управлений. С этого времени полиция имела централизованное устройство и подчинение и в большей степени концентрировалось на проблемах пресечения и предупреждения преступлений.

Рассмотрение основных этапов становления городской полицейской службы Верхнеудинска свидетельствует об отсутствии у правительства ясного представления и системной политики развития органов городской полиции. Что приводило не редко к резко противоположным решениям в обустройстве полиции. В тоже время отмечаются подвижность и частые изменения в политике организации полицейской охраны, что свидетельствует о попытках правительства реформировать или хотя бы как то улучшить положение дел. Однако достаточно низкий уровень развития городов не способствовал росту преступности, что в целом отражалось на малом штате полицейских служащих. В результате полиция получившая широчайшую компетенцию занималась не только правоохранительной деятельностью, но и контролировала морально-этическое поведение городских обывателей, характер их взаимоотношения с церковью и частоту посещения церковных служб. Создание самостоятельной городской полиции свидетельствует об её исключительной роли в административной системе управления городами Российской империи.

Литература

1. Государственный архив Забайкальского края. Ф. 1. Оп. 1. Д. 5346
2. Государственный архив Республики Бурятия (далее ГАРБ). Ф. 88. Оп. 1. Д. 5
3. ГАРБ. Ф. 88. Оп. 1. Д. 6
4. ГАРБ. Ф. 88. Оп. 1. Д. 144
5. ГАРБ. Ф. 88. Оп. 1. Д. 751
6. Готье Ю. В. История Областного управления в России от Петра I до Екатерины II. — Москва: Тип. Лисснера Г. и Собко Д., 1913. — Т. 1. — 492 с.
7. Евтехов Р. А. Общие сведения о военных комендантах Верхнеудинской трансграничной крепости // Гуманитарные исследования Внутренней Азии. — Вып. 1. — 2015. — С. 59-66.

8. Малыгина О. А. Забайкальская ссылка и каторга в отчетах военных губернаторов (2-ая половина XIX — начало XX в.) // Гуманитарные исследования Внутренней Азии. — Вып. 2. — 2014. — С. 81-87.

9. Паликова Т. В. Русско-Восточное сотрудничество во второй половине XIX – начале XX в. // Гуманитарные исследования Внутренней Азии. — Вып. 2. — 2014. — С. 4-11.

10. Петров А. С. Грабители и разбойники в Забайкальской области в 1907-1917 годах // Забайкалье историческое: материалы IV региональной науч.-практ. конф. — Чита: Изд-во ЗабГУ, 2015. — С. 47-53

11. Пыкин В. М. Удинск — Верхнее-Удинск: статус и население во второй половине XVIII в. // Верхнеудинск: веки истории (4 апр. 2014 г., г. Улан-Удэ): мат-лы науч.-практ. конф. — Улан-Удэ: Изд-во БГСХА им. В.Р. Филиппова, 2014. — С. 12-17

12. Русско-китайские отношения в XIX в. Материалы и документы. Том 1 (1803-1807) / сост. М. Б. Давыдова и др.; отв. ред. С. Л. Тихвинский. — Москва: Изд-во Институт Дальнего Востока РАН, 1995. — 1019 с. http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/China/XIX/1800-1820/Russ_kit_otn_19_v_I/index.htm (дата обращения 27.11.2014)

13. Чернова И. В. Томская городская полиция в конце XVIII – начале XX вв.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / И. В. Чернова; Томский гос. ун-т. — Томск, 2005. — 181 с.

Евтехов Роман Артурович, аспирант кафедры всеобщей и отечественной истории, Бурятский государственный университет, г. Улан-Удэ, e-mail: romachka1818@rambler.ru
Evtekhov Roman, a postgraduate student of Department General and Native History, Buryat State University, Ulan-Ude