

## РОССИЯ XVIII – НАЧАЛА XX ВЕКА: ИНСТИТУТЫ И ПРАКТИКИ

УДК 351.74"17/19"

doi: 10.17072/2219-3111-2016-3-22-31

### ГОРОДСКАЯ ПОЛИЦИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ УПРАВЛЕНИЯ ЗАБАЙКАЛЬСКОЙ ОБЛАСТЬЮ В XVIII – НАЧАЛЕ XX ВЕКА<sup>1</sup>

*Р. А. Евтехов, О. А. Малыгина*

Бурятский государственный университет, 670000, Улан-Удэ, ул. Смолина, 24А

Romachka1818@rambler.ru

Kirienko-o@mail.ru

Рассматривается формирование и реорганизация городской полиции Забайкальской области как части государственного аппарата управления Забайкальским краем. Использование архивных источников позволило определить роль и значение городской полиции в условиях трансграничья. Основное внимание уделено штатной структуре и организационным особенностям городских полиций Забайкалья.

*Ключевые слова:* городская полиция, полицейское управление, городничий, полицмейстер, штат, институты управления, комендант, Забайкальская область.

Полиция – один из ключевых институтов реализации правоохранительной деятельности государства и поддержания легитимности его правящих кругов. Занимая положение непосредственно между гражданским обществом и властью, полиция и сегодня оценивается не вполне однозначно, что обусловило необходимость её изучения. Актуальным сегодня является рассмотрение особенностей функционирования органов полиции в условиях удаленности и трансграничья [*Паликова, 2014, с. 5*], которые создают благоприятные условия для злоупотреблений.

Дореволюционные историки, такие как И.И. Дитятин, Ю.В. Готье, И.Т. Тарасов, в целом оценивая само существование института полиции как общественную необходимость, отмечали диспропорцию в соотношении функций российской полиции по защите общества и обеспечению правительственных интересов. Причиной этого послужило появление полиции не как следствия естественного роста и развития города, а как потребности в службе [*Дитятин, 1875, с. 311*] для охраны складов, присутственных мест от пожаров и разграблений. Лишь в рамках соблюдения основных властных интересов осуществлялась охрана населения.

В ходе длительного изучения истории российской полиции сложились разные направления и школы, обусловленные идеологическими, источниковедческими особенностями проблемы. Из дореволюционных исследований наиболее значительными являются труды И.А. Андриевского, Е.Н. Анучина, И.Т. Тарасова, С.А. Адрианова и др. Интерес у дореволюционных историков вызывали законотворческий процесс, реализация законодательства и общие тенденции развития полиции. Существенный вклад в рассмотрение истории полиции внесён советскими историками, такими как Н.П. Ерошкин, П.А. Зайончковский, В.Г. Чернуха, Р.С. Мулукаев. Наделенная исключительными правами и полномочиями российская полиция XVIII – начала XX в. в советской историографии характеризовалась как ведущий институт политической деятельности, ориентированный на охрану самодержавия.

Современный этап изучения полиции Российской империи характеризуется появлением значительного числа региональных работ, среди авторов которых стоит выделить И.В. Чернову, А.Я. Малыгина, А.В. Седунова, Д.М. Шиловского и др. Современная историография отличается интересом к непосредственной правоохранительной деятельности полиции, её роли в становлении общества, как положительной, так и отрицательной. Вводимые в научный оборот архивные материалы подтверждают в основном выводы предыдущих поколений историков о

значительной роли полиции в Российской империи, в то же время появляются материалы, которые в какой-то степени положительно характеризуют роль и значение полиции. Несмотря на накопленный фактический и теоретический материал, место и роль полиции в системе государственных институтов и осуществлении самодержавной политики империи в условиях значительной удаленности и трансграничья недостаточно изучена. Целью данной статьи является освещение процесса формирования и развития городской полиции Забайкальской области как части государственных институтов управления Забайкальским краем. Хронологические рамки исследования ограничены первой третью XVIII в. – началом процесса отделения полицейских функций от общего административного управления – и началом XX в. – упразднением имперской системы управления.

Непосредственный интерес к городской полиции обусловлен тем фактом, что полиция является в большей степени городским учреждением, каковым она названа в законодательстве её создателем в России Петром I. «Регламент главного магистрата» 1721 г. определял полицию как одно из важнейших для городского населения учреждений, надзирающее за частной жизнью граждан и охраняющее город от различных криминальных элементов (ПСЗРИ, т. 6, с. 297). По модели западноевропейской полиции законодатели первой трети XVIII в. стремились создать полицию децентрализованного типа, подчинённую органам городского самоуправления – магистратам. Небольшой экономический потенциал города, низкий уровень преступности в силу развития традиционного хозяйства стали причиной того, что местные органы исполняли полицейские функции лишь номинально, не ощущая в них надобности. Не противоречит этому мнению И.И. Дитятин, согласно которому отсутствие городского общества как активного элемента общественно-политической жизни стало причиной возложения забот о благоустройстве городов и организации полиции на правительство [Дитятин, 1875, с. 218]. В результате полиция постепенно перешла в ведение постоянных органов управления, в числе которых кроме высшего губернаторского звена были воеводы, коменданты, земские комиссары. Таким образом, полиция, являясь административным органом наиболее развитых и заселенных центров – городов, становилась одним из основных проводников самодержавной политики на местах [Чернова, 2005, с. 3].

В начале XVIII в. управление Забайкальем концентрировалось в двух центрах: Селенгинске и Нерчинске. Полномочия воевод на вверенных им территориях были широчайшими: судебно-полицейские, административно-хозяйственные, военные и даже дипломатические. По подсчетам А.А. Космовской первые две функции превалировали над прочими [Космовская, 2012, с. 139]. В «Наказе Нерчинским воеводам» 1696 г. полицейские функции еще не были выделены как специфическая сфера деятельности. Воеводы устанавливали караулы в крепости и посаде и были призваны оберегать местное население от набегов, соблюдать казенные интересы, пресекать воровство, карточные игры, драки, пьянство, грабежи и наблюдать за тем, чтобы все под «Царскою высокою рукою послушны и жили смирно во всяком послушании» (ПСЗРИ, т. 3, с. 235). Воеводе подчинялись приказчики, военные команды, осадные головы и в целом все население региона.

В 1724 г. в Селенгинске одновременно существовали приказная изба и съезжий двор–резиденция воеводы. К началу 1730-х гг. кроме воеводы здесь появился и комендант, а другие остроги (Удинск, Чита, Баргузин) возглавляли приказчики или управители. Приказчики могли чинить следствие и суд по незначительным делам, более серьезные преступления, касавшиеся «татийных и разбойных и убивственных и волшебных дел» [Евдокимова, 2007, с. 86], решались воеводой.

В 1719 г. было начато деление Сибирской губернии на пять провинций (ПСЗРИ, т. 5, с. 700), завершённое к 1724 г. (ПСЗРИ, т. 7, с. 380). Вводилась многоступенчатая территориальная система: губерния – провинция – дистрикт – слобода. Провинции были разделены на полковые дистрикты с земскими комиссарами во главе, которые подчинялись непосредственно вице-губернатору. Дистрикты являлись своеобразными аналогами уездов и в ряде случаев существовали с ними параллельно. Главными обязанностями земских комиссаров были учёт налоговой базы, её сбор, надзор за исполнением повинностей и организация земской полиции. Очень часто введение дистриктного деления расширяло полномочия военных в сохранении полицейского порядка в регионе. Главная цель выделения дистрикта – обеспечение и

содержание военных команд на данной территории.

Введение дистриктов в Забайкалье – особая веха в развитии региона, который был признан частью страны и определён как особый военно-административный плацдарм. В 1724 г. Забайкалье состояло из Нерчинского уезда и Селенгинского дистрикта. В 1736 г. в Селенгинске также был образован уезд, однако дистриктное деление для удобства сбора податей было сохранено до 60-х гг. XVIII в., до времени их окончательной ликвидации.

Полиция в крупных городах Сибири создавалась в 30-х гг. XVIII в., когда в большей части государства дистрикты были уже ликвидированы. Первые полицейские органы в Иркутске существовали с перерывами с 1733 г., но регулярное учреждение было открыто только в 1757 г. Формирования городской полиции в Забайкалье можно отнести к середине 60-х гг. XVIII в., когда была образована Иркутская губерния во главе с её единовластным правителем – губернатором. Вторым важным мероприятием стала перегруппировка Забайкальских войск и формирование гарнизонных батальонов. В результате в крупных центрах Забайкалья появились должности комендантов крепостей, которые играли значительную роль в управлении городами и концентрировали в своих руках управление полициями. Что касается самоуправления, то в 40-х гг. XVIII в. в Селенгинске был создан городской магистрат, а затем появилась ратуша, ведавшая кяхтинскими и верхнеудинскими делами [Евдокимова, 2007, с. 47]. В этот же период учреждается должность селенгинского воеводы как гражданского управителя, однако долгое время воеводу замещал комендант крепости. С появлением магистрата полицейская охрана в городе была подведомственна воеводе, о чем говорит факт существования розыскного повывья в Селенгинске. Троицкосавск вплоть до 1774 г. [Там же, с. 62] управлялся комендантом, как и Верхнеудинск (до 1775 г.), но оба эти пункта в этот период не имели самостоятельного гражданского управления, хотя номинально являлись городами.

В Верхнеудинске комендантская канцелярия начала функционировать в 1765 г. (ГАРБ. Ф. 88. Оп. 1. Д. 5. Л. 1). Первым комендантом согласно ордеру генерал-майора В.В. Якоби от 2 февраля 1765 г. стал капитан первого Селенгинского батальона И.С. Мертвецов (Там же). В начале 1766 г. комендант поручил поручику Турову принять должность плац-майора по содержанию уличной чистоты и прочего (ГАРБ. Ф. 88. Оп. 1. Д. 6. Л. 1–1об.). Плац-майору по генеральному наставлению о гарнизонных батальонах полагалось «содержать добрую полицию в городе и порядок». Такая штатная единица в Удинске не полагалась, потому поручик получил полицейские функции в довесок к основным. Стоит учесть тот факт, что город развивался с момента его основания как военный пункт, поэтому по малочисленности городских жителей необходимости в широком штате полиции не было. При Мертвцеове для надлежащего в городских слоях общества порядка горожане должны были избирать из своего окружения старост, которые бы знали грамоту, умели читать и писать. Для «лучшего порядка» эти старосты были подчинены коменданту. Комендант отмечал, что «одному старосте местные горожане по своему обычаю послушны вряд ли будут» (ГАРБ. Ф. 88. Оп. 1. Д. 751. Л. 374–375), но он не мог не понимать, что наличие посредника могло снизить уровень прений между командным составом и городскими обывателями. Кроме старост общество было обязано избирать десятских, пятидесятских и сотских для несения полицейской службы и уличного дозора. Согласно полицейской инструкции, которой был снабжен верхнеудинский комендант (инструкция тобольскому полицмейстеру), он организовывал контроль миграции в городе, следил за соблюдением порядка застройки и устройства печей, установленной ширины улиц, санитарных норм продажи продуктов и др.

Около 1769 г. начал функционировать орган Удинских полицейских дел, который осуществлял первичное делопроизводство, допросы, поддерживал порядок в городе. В качестве надзирателей и полицейских чиновников, как правило, назначались полицейские сержантского звания (унтер-офицеры). Известен один из первых сержантов на полицейской службе в Удинске – М. Квашенкин, которому комендантской канцелярией поручались наблюдение за порядком на улицах, побуждение местных жителей к вывозу отходов в назначенное место и контроль над строительством в городе. С этого времени любое строительство в городе без разрешения полиции запрещалось, что было элементарным средством профилактики пожаров [Верхнеудинск: вехи истории..., 2014; Пыкин, с. 14]. В день рождения императрицы Екатерины II, 21 апреля, сержанту было приказано смотреть за

чистотой улиц в столь торжественный день, а также контролировать наличие при всяком дворе елки с зажжёнными свечами [Там же, с. 14–15].

С образованием в 1775 г. Удинской провинции с центром в Удинске управление обширными забайкальскими территориями сосредоточилось в руках провинциального воеводы, секунд-майора артиллерии И.В. Тевяшева (ГАРБ. Ф. 88. Оп. 1. Д. 144. Л. 2). Должность воеводы в Селенгинске и Нерчинске с этого времени была упразднена, высшее управление переведено в Удинск, а местное было разделено между комиссарами и комендантами. Провинция, включившая в свой состав все забайкальские территории, была поделена на комиссарства: Селенгинское, Нерчинское, Баргузинское, в чем обнаружилось некоторое противоречие: управление всем Забайкальем концентрируется в Удинске, в то время как городское население его через земскую избу подчинено селенгинской ратуше. Последней было подведомственно всё посадское население Западного Забайкалья, а Нерчинской ратуше – посадские Нерчинского уезда. Во главе комиссарств из-за их отдаленности от провинциального центра были поставлены комиссары, занимавшиеся административным управлением своими территориями. Комиссары собирали налоги, а также выполняли полицейские функции.

Воевода Тевяшев, по «рассуждению» своего заместителя, фактически сразу же потребовал от коменданта Удинска И.А. Аппелегреина передачи городской полиции в своё ведение как главного гражданского правителя области согласно «Наказу губернаторам, воеводам...» 1728 г. (Там же. Л. 1–1об.). На тех же основаниях провинциальная канцелярия потребовала передачи управления полицией в ведение соответствующих комиссаров от комендантов в Селенгинске и Нерчинске. Комендант Аппелегреин сообщил о неподчиненности должности коменданта воеводе и необходимости указаний высшего руководства на подобную передачу, при этом комендант подчеркнул, что он относится к военному ведомству, а воевода – к гражданскому. Важным основанием для отказа был ордер губернатора А.И. Бриля, согласно которому полиция должна состоять в ведении комендантов. Такой же была реакция в других городах. Комиссар Селенгинска поручик Яков Загарин просил для передачи управления более точных указаний (Там же. Л. 35). Не мог приступить к передаче функций, не обнаружив для этого никаких специальных указов, и комендант Селенгинска полковник Сверчков (Там же. Л. 114), уведомив воеводу о том, что по всей Российской империи, где есть в городах коменданты, полиция находится в их ведении.

Нерчинская городская полиция была основана согласно ордеру губернатора Бриля от 5 марта 1773 г. В ордере было указано «по установлению там, во всем доброго порядка учредить полицию» (Там же. Л. 60). Батальонному командиру, занимавшему комендантскую должность в Нерчинске Круглову поручалось определить из обер- и унтер-офицеров с надлежащими нижними чинами служителей полиции и снабдить их инструкцией. Разрешая конфликт провинциальной канцелярии и Нерчинского коменданта, губернатор указал оставить полицию «на старом порядке под ведением военных».

На обращение же воеводы за резолюцией в губернскую канцелярию по поводу передачи Удинской полиции вначале определенного ответа не было дано. Губернская канцелярия не понимала, как стоит поступать в данном случае, и потому посылала копии старых указов о должности полицеймейстеров. Подключённая к решению этого вопроса обер-комендантская канцелярия подтвердила, что полиция должна быть в ведении гражданских властей, которые теперь в Удинске находятся в ведении провинциального воеводы (Там же. Л. 42). Аппелегреин писал, что приступить к исполнению указа обер-коменданта не может, и потребовал резолюции губернатора Ф.Г. Немцова – высшей апелляции в губернии.

Затянувшийся спор был окончен предложением Ф.Г. Немцова от 12 июня 1776 г.: полиция города Удинска передавалась в ведение провинциального воеводы «как хозяина города» согласно наказу 1728 г. Аппелегреину было предписано не вступать в споры и разбирательства с гражданскими властями, исполнять вверенные ему обязанности на основании воинского устава и сохранять дисциплину только среди воинских чинов (Там же. Л. 101). Губернатор же разъяснял провинциальной канцелярии, что в Удинске полиция была передана в ведение воеводы, потому что он решил, что воеводская должность в этом городе является преимущественной перед комендантской, в прочих же городах (Нерчинск, Селенгинск) это сделано не будет, и более этот вопрос не должен

подниматься.

Губернатор, признав старшинство должности воеводы, таким образом, прекратил спор двух чиновников, который был скорее о старшинстве, чем о реальном разделении полномочий. Безусловно, конфликт был не столько межведомственный, сколько межличностный. Ю.В. Готье в своем фундаментальном труде писал, что подобные конфликты соперничающих начальников в городах были не редкостью. Причиной этого он называет неуточненное в законодательстве их положение относительно друг друга, которое порождало личную неприязнь. Полностью поддерживая данное утверждение, внесем некоторое уточнение. Во всех конфликтах, возникавших в XVIII в., с его особенностями общения в высшем обществе, с почитанием чинов и наград, можно обнаружить неизжитые элементы допетровских боярских споров. Натянутые отношения коменданта и воеводы осложняли и городские просители, в случае неудовлетворенности решением одного сразу же обращаясь за «защитой» к другому. При этом просители прекрасно понимали характер взаимоотношений двух крупных начальников города и пытались извлечь из этого максимальную выгоду. В свете этого конфликта губернаторская власть выглядит полновесным арбитром, за губернатором остается последнее слово, которого добиваются даже ценой слушания своего прямого начальства. В то же время таким всевластием губернатора компенсируется несовершенство законодательной регламентации взаимоотношений институтов управления.

Несмотря на разъяснение губернатора, фактическую деятельность под управлением воеводы Удинская полиция начала только весной 1777 г. Полицию после этого возглавил «прямый за полицмейстера» фурьер Тихон Волков. Фурьер в армии XVIII в. занимался заготовкой продовольствия и размещением солдат по квартирам. Фурьер, как и каптенармус, относился к младшему командному составу унтер-офицеров. Провинциальная канцелярия повысила требования к содержанию полиции, что не могло обрадовать городское общество. Через селенгинскую ратушу было затребовано большее число выборных служителей, а также дано указание, чтобы жены мещан и цеховых привлекались «к мытью провинциальной канцелярии» (Там же. Л. 209). Впоследствии было решено использовать для уборки канцелярии тех, кто был приговорен к телесному наказанию за проступки.

Иркутский губернатор Ф.Н. Кличка, изучив ранний массив полицейских документов города Удинска (Там же. Л. 208–209), нашел, что подчинялась полиция коменданту. Немцов же переподчинил её воеводе и приказал освободить казаков и других горожан от постоя. Последнее не было до конца исполнено, и городские и приказные служители продолжали находиться на постое, даже комендант Аппелегрейн был вынужден квартироваться в доме селенгинского мещанина (Там же. Л. 215), а воевода Тевяшев – в доме купца. При этом комендант и воевода предпочитали селиться в домах, где было три-четыре комнаты, в то время как обычные воинские чины жили в дома с одной-двумя комнатами. 11 февраля 1779 г. губернатор Ф.Н. Кличка, учитывая приграничное положение города, предложил вернуть полицейское правление в ведение коменданта (Там же. Л. 210). После передачи полиции в ведение комендантской канцелярии название «Удинские полицейские дела» было заменено на «полицейское правление». В это время в полиции числятся несколько сержантов, занимавшихся по очереди составлением документов и рапортов, организацией обходов по городу и пр.

На территории остальной России провинции в тот период были упразднены, но в Забайкалье провинция существовала до 6 марта 1783 г. (ПСЗРИ, т. 21, с. 875), времени указа «Об устройстве Иркутского наместничества», согласно которому Иркутская губерния была преобразована в наместничество. Фактически Удинская провинция существовала до начала 1784 г., когда Иркутская губерния была разделена на четыре области. Забайкалье входило в Нерчинскую область, разделенную на пять уездов (Верхнеудинский, Баргузинский, Нерчинский и др.). Управление Нерчинской областью предписывалось обер-коменданту. Центром Верхнеудинского уезда остался город Удинск, переименованный в Верхнеудинск, городскому населению которого был дарован орган городского самоуправления – магистрат. Город Селенгинск перешел в разряд заштатных городов и стал частью Верхнеудинского уезда. Управление в городах было предоставлено комендантам-городничим. Управление уездами теперь находилось в нижних земских судах – органах уездной полиции во главе с земскими исправниками. Городничье правление Верхнеудинска, осуществляемое комендантом и

городничим Аптелегреином, сосредоточило в своих руках фактически все вопросы управления городом. Комендант, подчеркивая свою роль начальника города, коим он себя ощущал, заявлял, что он «градодержатель и защитник гражданства». Одновременно с учреждением городничего правления в Верхнеудинске в 1784 г. появилась должность городничего и в Нерчинске.

Образование провинции в целом не изменило форм полицейской охраны в городах. Главами полиции остались коменданты крепостей или городничие, полиция в качественно-количественном отношении не изменилась. В то же время более четко регламентировалась деятельность полиции, был очерчен круг её обязанностей, установлены примерные штаты. Города, которые приобрели статус малых, не получили особого городничего правления и остались в охране нижних земских судов. Упразднение Иркутского наместничества в 1796 г. позволило вновь уточнить штаты полиции в некоторых городах. Так, самостоятельная верхнеудинская городская полиция была создана указом Иркутского губернского правления от 28 августа 1798 г. Полиция была подчинена коменданту, а с 1800 г. – городничему и состояла из частного пристава, одного–двух квартальных надзирателей, двух–пяти канцелярских служащих, шести десятских. Новый штат полиции приступил к своим обязанностям 10 октября 1798 г. [Евтехов, 2015, с. 29].

В ходе реформы М. М. Сперанского в 1822 г. в Забайкалье вместо уездов были образованы два округа – Верхнеудинский и Нерчинский – во главе с окружными начальниками. В управлении их находился надзор, контроль и отчетность, а также рассмотрение жалоб и разрешение споров при исполнении законов. При окружном начальнике создавался окружной совет, состоящий из городничего, окружного судьи, земского исправника, окружного казначея, стряпчего и городского главы.

Все города делились на три типа: многолюдные, средние (Верхнеудинск, Троицкосавск, Нерчинск) и малолюдные (Селенгинск, Баргузин). В зависимости от типа города ему было положено специфическое для данного типа устройство и гражданское управление, соответственно этому определялись и штаты учреждений. В Верхнеудинске и Троицкосавске были образованы городские управы. Гражданское управление (вопросы городского хозяйства и суда) Верхнеудинска было поручено городскому суду, заменившему магистрат, а ратуша, как в городах средних и многолюдных, была создана позднее. Городские управы представляли собой более развитый тип полицейского управления; в них появлялись новые штатные единицы, были отменены некоторые старые должности, такие как частный пристав, гражданский сержант. Баргузин, как и Селенгинск, с 1822 г. стал заштатным и лишился городничего правления; с этого времени благочиние города было поручено нижнему земскому суду. В Селенгинске, напротив, появилась должность городничего, заменившего коменданта и комиссара.

Согласно указу Правительствующего сената от 11 июля 1851 г. (ПСЗРИ, т. 26, с. 476) была создана Забайкальская область из Верхнеудинской и Нерчинской областей. В новом образовании были постепенно организованы округа: Верхнеудинский, Читинский, Троицкосавский, Селенгинский, Баргузинский, Нерчинский, Сретенский. Особое управление получили Троицкосавск, слободы Кяхтинская и Усть-Кяхтинская, которые указом от 20 июня 1851 г. были преобразованы в Кяхтинское градоначальство. Обычно появление таких административных образований вызывалось особым положением территориальной единицы; именно такое положение занимала Кяхта – единственный пункт торговли с Китаем. Кяхтинскому градоначальнику кроме приграничных, административно-управленческих вопросов в рамках города были подчинены таможенные, полицейские, а также приграничные контакты и связи с другой державой. Кяхтинское градоначальство было упразднено 9 февраля 1863 г. Все остальные забайкальские территории с областным центром в Чите, которая получила статус областного города, стали управляться военным губернатором.

Выделение Забайкальской области потребовало внести некоторые коррективы в организационно-штатную структуру отдельных городских полиций. Было изменено число внештатных служащих и соотношение военных и гражданских нижних чинов в полиции. Произошло выделение особой городской читинской полиции во главе с полицеймейстером. Особым статусом городской полиции с полицеймейстерами в Забайкалье обладали только два города – Чита и Троицкосавск. Штат полицейского благочиния Читы состоял из

полицеймейстера, квартального надзирателя и секретаря. Чита получала особую городскую полицию благодаря статусу областного центра, которому соответствовало и жалование служителей полиции. Вклад горожан в поддержание порядка выражался в избрании нижних служителей из числа горожан. В Троицкосавске в помощь полицеймейстеру определялись два квартальных надзирателя, секретарь, из нижних чинов – унтер-офицер и девять рядовых казаков, а при пожарной охране – два унтер-офицера и одиннадцать рядовых. Кяхтинская ратуша также ежегодно избирала десятников-посыльных (ГАЗК. Ф. 2. Оп. 1. Д. 9. Л. 291). Самый большой аппарат городской полиции был в Троицкосавске, он был укомплектован действующими воинскими чинами, являвшимися для полиции внештатными.

Наибольшее число штатных чинов служило в полиции Верхнеудинска, которая включала городничего, трех канцеляристов, двух квартальных надзирателей, письмоводителя и столоначальника. При полиции состояло восемь десятников, которые избирались местным обществом или направлялись военным ведомством. Город Баргузин (ГАЗК. Ф. 2. Оп. 1. Д. 510. Л. 14) к этому времени лишился даже стабильных признаков города, таких как наличие особой городской полиции, однако официально статус города ещё не был утрачен. В Баргузине проживало 1022 человека, а благочиние города находилось в ведении земской полиции и исправника. В схожей ситуации оказался Селенгинск, который также переживал не лучшие времена. Полицейской властью в городе был наделен городничий, пожарной команды не имелось, а в случае пожара местные жители являлись к месту с предписанными им пожарными инструментами (ГАЗК. Ф. 2. Оп. 1. Д. 9. Л. 54–56). Отсутствие исполнительных чинов полиции побуждало горожан избирать в помощь городничему десятских. В 1863 г. Селенгинск из разряда заштатных был переведен в уездный город с правом назначения округа. До этого времени за благочинием на окружающих город территориях наблюдал верхнеудинский земский суд. 24 февраля 1864 г. был образован Селенгинский земский суд, который после объединения с городской полицией 1 января 1868 г. был преобразован в окружное полицейское управление (ГАЗК. Ф. 2. Оп. 1. Д. 1729. Л. 256), поддерживавшее порядок и благочиние уже не только в городе, но и в уезде. Штат нерчинской городской полиции ограничивался городничим и столоначальником. Пожарной команды в городе не было, но при пожарных инструментах состоял один машинщик и два конюха. Шесть десятских, избираемых на полгода из числа городских жителей, при необходимости составляли пожарную команду и совершали ночные обходы города. По высочайше утвержденным 6 декабря 1856 г. штатам Нерчинск был лишен возможности обзаведения квартальным надзирателем.

Полиция городов Забайкалья существовала в таком виде вплоть до реформы 1867 г. - фактического отделения от общего управленческого аппарата, при этом полиция продолжала играть ведущую роль в реализации имперской политики на местах. С отменой крепостного права число ссылаемых в Сибирь увеличилось, в соответствии с этим ухудшилась криминогенная обстановка в Забайкалье, хотя согласно ежегодным полицейским отчетам число преднамеренных убийств на территории отдельных субъектов Забайкальской области было незначительным, часто сравнимым с числом самоубийств и значительно уступающим последнему. В отчете 1877 г. в Селенгинском округе было зарегистрировано шесть самоубийств и ни одного убийства (Там же. Л. 323). Наиболее часто отмечаемыми преступлениями в области были просрочка паспорта, бегство с каторги, мелкое воровство. Грабежи также были крайне редким явлением – лишь несколько случаев в год. Эта ситуация существенно изменилась к началу XX в. [Петров, 2015, с. 51–52].

Реформы 1860-х гг. имели большое значение для развития правоохранительной практики в России. Во-первых, полицию оградили от хозяйственной деятельности, и теперь она в большей степени концентрировалась на охране правопорядка, пресечении общественных волнений и неподчинения. Во-вторых, полиция была теперь организована по единому образцу. В-третьих, в малых уездных и безуездных городах незначительный штат полиции был объединён со штатом земской полиции и преобразован в единый орган, благодаря чему сократился объем документообмена.

Согласно указу от 12 июня 1867 г. (ПСЗРИ, т. 42, ч. 1, с. 879) было создано Верхнеудинское окружное полицейское управление по штату Нижнеудинского (наиболее универсальный пример для определения штатов всех забайкальских городов). Его штат

включал окружного исправника, его помощника, трех земских заседателей, двух полицейских надзирателей, секретаря, трех столоначальников, журналиста (он же архивариус). Всего было двенадцать штатных служащих, на которых расходовалось 10 100 рублей в год (ПСЗРИ, т. 42, ч. 2, с. 456–457). Читинское окружное управление имело в целом тот же штат, но без земского заседателя, полицейских надзирателей с включением полицейского пристава в Нерчинске. В штат входило десять человек. Бюджет для управления предусматривался в 7 900 рублей. Селенгинское окружное полицейское управление насчитывало семь человек помимо помощника исправника, одного земского заседателя, полицейских надзирателей, одного столоначальника, на него выделялось 5 800 рублей.

Иным было полицейское управление Баргузина, состоявшее из окружного исправника, его помощника и по совместительству секретаря, а также из не установленного штата писцов, с общим расходом в 2 950 рублей. Нерчинское полицейское управление имело ту же организацию, но больший бюджет – 3 250 рублей. Отдельные городские полицейские управления в Забайкалье полагались только Чите и Троицкосавске. В Чите штат состоял из трех служащих: полицеймейстера, полицейского надзирателя, секретаря. Троицкосавское городское полицейское управление было образовано по тому же штату, но из пяти служащих, с добавлением одного полицейского надзирателя и переводчика на монгольский (ПСЗРИ, т. 42, ч. 2, с. 458). При этом общественная поддержка в виде избрания нижних служащих для полиции не прекратилась.

Учрежденные полицейские управления существовали с небольшими изменениями, в том числе в штате от 9 июня 1888 г. (ПСЗРИ, т. 8, с. 119–122) вплоть до 1917 г. В этот период появились более совершенные структуры городского самоуправления, но в малых городах Баргузин и Селенгинск полиция продолжала играть ведущую роль в управлении. Окружной исправник фактически заменил городничего и земского исправника, под его управлением остались пожарная охрана, отчетность за деятельность в городе, уезде и др.

Революционное движение, нараставшее в начале XX в., и развитие капиталистических отношений закономерно привели к ухудшению криминогенной обстановки во всей Российской империи. Участились случаи грабежей, разбойных нападений. В этой ситуации военный губернатор Забайкальской области пристальное внимание уделял деятельности полиции. В числе профилактических мер были осуществлены установка сигнализации в банках, казначействах, на почте для связи с воинскими частями и полицией, усиление воинских караулов, конспирация при перевозке ценностей и др. За успехи в этом деле были обещаны денежные награды. Но положение на местах, особенно в городах Баргузин, Селенгинск, было далеко от требуемого. Охрану почты и казны обеспечивали сами чиновники и почтальоны, сопровождение почты и денежных средств осуществлялось по старинке – десятскими и сотскими, у которых не было огнестрельного оружия. Жалование городских было скудным, желающих исполнять эту должность было мало, а воинские команды находились на фронте и не могли способствовать поддержанию порядка. Меры, предлагаемые военным губернатором, вызвали множество прошений высших полицейских чиновников о внесении средств на телефонизацию, установку сигнализации, организацию воинского сопровождения и увеличение штата служащих (ГАЗК. Ф. 13. Оп. 2. Д. 63. Л. 8–13). Обращение к воинским начальникам не давало результата, они упраздняли последние ночные караулы, уверяя, что местные органы вполне могут обойтись своими сторожами, вооруженными только личным оружием.

Революция и смена правящей власти упразднила прежнюю администрацию, заменив её учреждениями на новых основаниях. Возникшие комитеты общественной безопасности потребовали передачи делопроизводства и имущества полиции, для чего уже 2 марта 1917 г. уездные начальники отправили телеграммы военному губернатору с требованиями резолюции по этому вопросу. Передача властных полномочий и вся организация местной власти происходили так быстро, что комиссар Забайкальской области рассылал постановления на исправленных бланках военного губернатора (ГАЗК. Ф. 1. Оп. 1. Д. 5346. Л. 109). Комитеты общественной безопасности были лишь временным органом, который должны были сменить уездная милиция и уездные комиссары, однако им, как и их предшественникам, было поручено временное административное управление уездами. Всего в момент упразднения имперской полиции в Забайкалье существовали городские полицейские управления в Троицкосавске и

Чите с отдельным сыскным отделением, а также Нерчинское, Троицкосавское, Акшинское, Селенгинское, Нерчинско-Заводское, Верхнеудинское, Читинское, Баргузинское уездные полицейские управления. Все эти учреждения на основании резолюции руководства передали властные полномочия комитетам общественной безопасности, многие из которых ходатайствовали даже о сохранении новых должностей за старыми более опытными полицейскими чиновниками.

Таким образом, за время своего существования с XVIII в. до 1917 г. имперская полиция претерпела значительные изменения в организации, правах и регламентации деятельности и заняла ведущее место в системе государственных и местных институтов управления. Первоначально управление полицейскими органами городов Забайкалья было организовано в рамках военно-административного аппарата управления и производилось через воевод, комендантов, комиссаров. В учреждении полиции главную роль сыграл губернаторский корпус, который санкционировал создание и многие последующие изменения в штатах и организации полиции. Именно в решении вопроса о её организации и подчинении губернаторская власть выглядела наиболее полновластной и самостоятельной, имея возможность по своему усмотрению разрешать насущные проблемы, преодолевая тем самым несовершенство имперского законодательства. Несколько позже, чем в остальной Российской империи, забайкальская городская полиция получила собственную независимую структуру под руководством городничих. Городская полиция Забайкалья была организована фактически во всех наиболее крупных и важных поселениях, имеющих городской статус. При этом полиция заняла особое место среди институтов управления Забайкальем: на ней лежали функции полицейской и пожароохранной службы, учреждения и контроля присутственных мест, наблюдения за исполнением законов, административно-распорядительные и многие другие. Полиция стала одним из основных управленческих ресурсов города, что было обусловлено широчайшей её компетенцией, возможностью вмешиваться в любые происшествия и мероприятия города. Без преувеличения можно сказать, что полиция в целом являлась организатором и координатором городской жизни Российской империи, особенно это касалось отдаленных от центральной России и губернского центра городских поселений. Недостаток административных органов, рассредоточенность населённых пунктов и слабость местных органов самоуправления и усугубляемые ситуацию приграничное положение, нахождение на территории войсковых соединений способствовали тому, что полиция фактически стала важнейшим органом организации жизни и проведения имперской политики.

#### Примечания

<sup>1</sup> Работа поддержана грантом 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.)».

#### Список источников

Государственный архив Забайкальского края (далее – ГАЗК). Ф. 1. Оп. 1. Д. 510, 1729, 5346; Ф. 2. Оп. 1. Д. 9; Ф. 13. Оп. 2. Д. 63.  
Государственный архив Республики Бурятия (далее – ГАРБ). Ф. 88. Оп. 1. Д. 5, 6, 144, 751.  
Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗРИ). 1830. Т. 3, 5, 6, 7, 21; 1852. Т. 26, 42; 1890. Т. 8.

#### Библиографический список

Готье Ю. В. История Областного управления в России от Петра I до Екатерины II. М., 1913. Т. 1. 492 с.  
Дитятин И. И. Устройство и управление городов России. Т.1: Города России в XVIII столетии. СПб., 1875. Т. 1. 507 с.  
Евдокимова С.В. Социально-экономическое развитие городов Забайкалья в XVII–XIX вв. Улан-Удэ, 2007. 248 с.  
Евтехов Р. А. Учреждение Верхнеудинской городской полиции в 1798 году // Вестник Пермского университета. Сер.: История. 2015. №3(30). С. 25–31.  
Космовская А. А. Воеводское управление в Перми Великой в XVII веке // Вестник Пермского

университета. Сер.: История. 2012. №1(18). С. 135–143.

*Малыгина О. А.* Заведование каторгой как одна из прямых губернаторских обязанностей // Гуманитарные исследования Внутренней Азии. 2016. №2. С. 43–47.

*Паликова Т. В.* Русско-Восточное сотрудничество во второй половине XIX – начале XX в. // Гуманитарные исследования Внутренней Азии. 2014. № 2. С. 4–11.

*Петров А. С.* Грабители и разбойники в Забайкальской области в 1907–1917 гг. // Забайкалье историческое: матер. IV регион. науч.-практ. конф. Чита, 2015. С. 47–53.

*Пыкин В. М.* Удинск – Верхнее-Удинск: статус и население во второй половине XVIII в. // Верхнеудинск: вехи истории (4 апр. 2014 г., г.Улан-Удэ) : матер. науч.-практ. конф. Улан-Удэ, 2014.

С. 12–17.

*Чернова И. В.* Томская городская полиция в конце XVIII – начале XX вв. : дис. ... канд. ист. наук. Томск. 2005. 181 с.

*Дата поступления рукописи в редакцию 26.05.2016*

## **CITY POLICE IN THE SYSTEM OF GOVERNMENT INSTITUTIONS OF TRANS-BAIKAL REGION IN XVIII – EARLY XX CENTURY**

***R. A. Evtekhov, O. A. Malygina***

Buryat State University, Smolin str., 24A, 670000, Ulan-Ude, Russia

Romachka1818@rambler.ru

Kirienko-o@mail.ru

The article deals with the formation and reorganization of the city police as a part of government institutions of the Trans-Baikal region. The use of unpublished archive sources gives the possibility to determine the state, the role and importance of the city police in the conditions of transboundary. The main attention is paid to the staff structure and organizational features of the city police of the Trans-Baikal region. A significant part of the work is devoted to the period of the 18<sup>th</sup> century which was a time of the emergence of the Trans-Baikal police. Another important period of the police history started in the 1860s when, during the reforms, different police institutions were united into a single institution. The revolutionary upheaval and change of the ruling power could not leave the police unchanged. After the revolution, the tsarist police had been abolished, and public safety committees were established to replace. The author concludes that the police was the most important body of the imperial police in Russia.

*Key words:* city police, police department, mayor, chief of police, state, government institutions, commandant, Trans-Baikal region.

### ***References***

*Chernova I. V.* Tomskaya gorodskaya politsiya v kontse XVIII – nachale XX vv. : dis. ... kand. ist. nauk. Tomsk. 2005. 181 s.

*Dityatin I. I.* Ustroystvo i upravlenie gorodov Rossii. T.1.: Goroda Rossii v XVIII stoletii. SPb., 1875. T. 1. 507 s.

*Evdokimova S.V.* Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie gorodov Zabaykal'ya v XVII–XIX vv. Ulan-Ude, 2007. 248 s.

*Evtekhov R. A.* Uchrezhdenie Verkhneudinskoy gorodskoy politsii v 1798 godu // Vestnik Permskogo universiteta. Ser.: Istoriya. 2015. №3(30). S. 25–31.

Gosudarstvennyy arkhiv Respubliki Buryatiya. F. 88. Op. 1. D. 5, 6, 144, 751.

Gosudarstvennyy arkhiv Zabaykal'skogo kraja. F. 1. Op. 1. D. 510, 1729, 5346; F. 2. Op. 1. D. 9; F. 13. Op. 2. D. 63.

*Got'e Yu. V.* Istoriya Oblastnogo upravleniya v Rossii ot Petra I do Ekateriny II. M., 1913. T. 1. 492 s.

*Kosmovskaya A. A.* Voevodskoe upravlenie v Permi Velikoy v XVII veke // Vestnik Permskogo universiteta. Ser.: Istoriya. 2012. №1(18). S. 135–143.

*Malygina O. A.* Zavedovanie katorgoy kak odna iz pryamykh gubernatorskikh obyazannostey // Gumanitarnye issledovaniya Vnutrenney Azii. 2016. №2. S. 43–47.

*Palikova T. V.* Russko-Vostochnoe sotrudnichestvo vo vtoroy polovine XIX – nachale XX v. // Gumanitarnye issledovaniya Vnutrenney Azii. 2014. № 2. S. 4–11.

*Petrov A. S.* Grabiteli i razboyniki v Zabaykal'skoy oblasti v 1907–1917 gg. // Zabaykal'e istoricheskoe: mater. IV region. nauch.-prakt. konf. Chita, 2015. S. 47–53.

Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. 1830. T. 3, 5, 6, 7, 21; 1852. T. 26, 42; 1890. T. 8.

*Pykin V. M.* Udinsk – Verkhnee-Udinsk: status i naselenie vo vtoroy polovine XVIII v. // Verkhneudinsk: vekhi istorii (4 apr. 2014 g., g. Ulan-Ude) : mater. nauch.-prakt. konf. Ulan-Ude, 2014. S. 12–17.