

К. В. КУПЧЕНКО

## СОВМЕСТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В XVIII- НАЧАЛЕ XIX ВВ. (НА ПРИМЕРЕ СМОЛЕНСКОЙ ГУБЕРНИИ)

В статье на конкретном историческом материале раскрывается тема совместной деятельности по охране общественного порядка органов внутренних дел и органов городского управления в XVIII – XIX вв.

Ключевые слова: городское управление, общественный порядок, реформа 1775 г.

В статті на конкретному історичному матеріалі розкривається тема спільної діяльності з охорони громадського порядку органів внутрішніх справ і органів міського управління у XVIII – XIX ст.

Ключові слова: міське управління, громадський порядок, реформа 1775 р.

Subject of joint activity of internal affairs bodies and local administration for the public order protection is discovered on the base of concrete material in this article

Keywords: Urban Governance, public order, reform of 1775 y.

На рубеже XVII-XVIII вв. в России утверждается абсолютная монархия. Осуществляемые Петром I реформы в сфере управления централизовали функции управления государством. В этой связи возросло значение местных властей по проведению государственной политики на местах. Данная проблема затронуло и сферу охраны общественного порядка.

До правления Петра I функции по охране общественного порядка на местах осуществляли воеводы и специально приданные им воинские команды и выбираемые из состава местного населения должностные лица: объезжие головы, решеточные приказчики, слободские и губные старосты, целовальники.

В XVIII в. охрана общественного порядка и безопасности была поручена созданному

институту губернаторов (Смоленская губерния была создана одной из первых в России – в 1708 г.), которым передаются местные административно-надзорные функции. Губернаторы возглавляли губернскую канцелярию, в уездах им подчинялись воеводы. Воевода ведал всеми отраслями местного управления, в том числе охраной уездного округа от внешних врагов, заведовал местными городскими укреплениями, судом по уголовным и гражданским делам, преследованием воров и разбойников, пожарной полицией, ремонтом дорог, регистрацией проезжих людей, надзором за торговлей, а также за благочестием и нравственностью обывателей<sup>1</sup>.



В ходе преобразования системы городского управления, Петром I земские избы были преобразованы в магистраты и ратуши. Среди обязанностей главного магистрата значилось осуществление надзора за исполнением магистратами административно-полицейских функций. В Смоленской губернии создаваемым магистратам поручалась организация полиции – постоянного самостоятельного специализированного органа по охране общественного порядка и борьбе с преступностью. Это побуждало магистраты к созданию полностью подчиненных им контор, и в середине XVIII в. ряд городов, таких как Смоленск, Архангельск, Нижний Новгород и другие, имели при органах городского самоуправления свою полицию<sup>2</sup>.

В соответствии с Регламентом главному магистрату 1721 г. и Инструкцией городским магистратам 1724 г. магистратам предписывалось среди прочих дел осуществлять судебные разбирательства по уголовным делам в отношении горожан и «содержались в смотрении своем полицию»<sup>3</sup>. Однако компетенция магистратов и полицмейстерских контор в городах, где они были созданы, законодательно не разграничивалась.

Полицейские конторы были юридически независимы от местных органов власти и подчинялись Главной полицмейстерской канцелярии. Вместе с тем губернские и воеводские власти могли рекомендовать кандидатов на должности полицмейстеров, запрашивать отчеты от полицмейстеров, указывать на выявленные недостатки. Иногда местные органы управления сами создавали полностью подчиненные им полицмейстерские конторы. В середине XVIII в. свою полицию при органах городского сословного управления имели Арзамас, Архангельск, Галич, Елец, Иркутск, Казань, Кунгур, Муром, Нижний Новгород, Саратов, Серпухов, Смоленск<sup>4</sup>.

В сельской местности специализированных полицейских органов

в рассматриваемый период не было. В крестьянских общинах сохранялось традиционное для России на протяжении многих веков мирское самоуправление. Во главе волости стояли выборные должностные лица: волостной голова, староста, писарь. Отдельные входящие в волость, селения выбирали старост и десятских. Эти органы сельского правления выполняли административно-полицейские функции и судебные по мелким делам.

После смерти Петра I поиск форм организации полиции был завершен в общих чертах Екатериной II. Проведенная в 1775 г. губернская реформа разрешала в общегосударственном масштабе вопрос об организации полиции в уездах и городах.

В результате губернской реформы 1775-1785 гг. произошли коренные изменения в системе местного управления. Во главе губерний верховной властью были поставлены наместники – губернаторы, с подчиненными им губернскими правлениями. В то же время значительная часть должностных лиц губернских и уездных учреждений избиралась на дворянских собраниях – органах сословного самоуправления.

В компетенцию губернатора и губернского управления были переданы многие функции, осуществлявшиеся ранее органами центрального управления, в том числе и функция по управлению полицией. Главная полицмейстерская канцелярия как орган центрального управления полицией упразднилась.

В уездах органом местного самоуправления стал нижний земский суд, который обладал широкой компетенцией; возглавлял его земский исправник. Помимо прочих в его обязанности входило обеспечивать порядок и благочиние в сельской местности, исполнять решения вышестоящих властей и решения суда, проводить предварительное следствие по уголовным делам, а также следить за состоянием дорог и мостов, принимать меры по недопущению пожаров и т. п.

Губернская реформа вносила 1775 г. вносила определенные изменения и в организацию городской полиции. С упразднением Главной полицмейстерской канцелярии ликвидировались и должности подчиненных ей полицмейстеров. В уездных городах, где не было постоянно расквартированного военного гарнизона, вводилась новая полицейская должность городничего. Он назначался Сенатом и подчинялся губернскому правлению. В отношении органов городской администрации: магистратов и ратушей, городничие выступали в качестве полицейских начальников.

В условиях роста городов, развития городского самоуправления существующая организация полиции становилась малоэффективной. Это побудило правительство вновь провести реорганизацию городской полиции.

В 1782 г. был принят Устав благочиния, или полицейский (в то время правопорядок носил название «благочиние»), в соответствии с которым во всех городах создавались управы благочиния. В столицах они возглавлялись обер-полицмейстерами, в уездных городах – городничими. В состав Смоленской управы благочиния которой входили городничий, подчинявшиеся ему приставы уголовных и гражданских дел, а также избранные на три года от городского общества два заместителя – ратманы – члены органа городского управления и стряпчий, представлявший прокуратуру.

Города стали делиться на самостоятельные полицейские части, которые объединяли от двухсот до семисот дворов. За порядок и благочиние в городских частях отвечали соответственно назначаемые губернским правлением частные приставы и квартальные поручики (надзиратели). Поначалу все они избирались из дворян. К их основным функциям относились: 1) охрана благочиния, благонравия и порядка; 2) надзор за исполнением закона обывателями; 3) исполнение повеления высших и

губернских учреждений. Частные приставы, назначаемые на должность губернским правлением, имели в распоряжении полицейских сержантов. В губернском центре ему подчинялись полицейские команды. Подобные правоохранительные органы действовали на постоянной основе. Части, в свою очередь, делились на кварталы по пятьдесят – сто дворов. Кварталы возглавляли квартальные надзиратели, которые назначались управой благочиния и подчинялись частному приставу. В распоряжении квартальных надзирателей находились избираемые на три года из жителей квартала квартальные поручики и ночные сторожа<sup>5</sup>.

Помимо основных обязанностей по обеспечению правопорядка в городах, Управе подчинялись специальные команды, которые следили за состоянием дорог и мостов, очистку улиц, принимали меры по недопущению пожаров и т. п.

Профилактика пожаров и борьба с ними имели важное значение в деятельности смоленской полиции, т.к. города Смоленской губернии были застроены, в основном деревянными зданиями.

Приведем несколько примеров, в каком находились города Смоленской губернии в исследуемый период.

В Вязьме, втором по величине, после Смоленска, городе губернии, не было тротуаров и мостовых, здания были преимущественно деревянными, в основной своей массе одноэтажными<sup>6</sup>. В Дорогобуже насчитывалось около тысячи домов и других строений, из них только 29 каменных<sup>7</sup>. В плане благоустройства в лучшем положении находился Рославль: главные улицы были частично замощены, имелось 76 фонарей для освещения, причем эта статья расходов полностью покрывалась за счет городской думы<sup>8</sup>. В Юхнове каменных зданий в городе было всего два: тюремный замок и присутственные места<sup>9</sup>. В Духовщине даже по данным 1865 г. не было ни одного каменного дома. Всего же в городах Смоленской губернии в начале XIX в.



насчитывалось всего 10608 зданий, за исключением церквей, только 1461 из которых было каменным<sup>10</sup>.

Полиция занималась организацией противопожарной службы и ее служащие принимали непосредственное участие в тушении пожаров. При полицейской команде получали жалование печники и трубочисты, получавшие жалование от взносов, уплачиваемых горожанами.

Такая организация городской полиции сохранилась и после издания в 1785 г. Грамоты на права и выгоды городам Российской империи, учредившей сословные органы городского самоуправления городские думы.

Учитывая, что в то время Смоленская губерния имела приграничный статус, то здесь во второй половине XVIII в. появляется отдельное подразделение – ландс-милиция (формируемая частично из местных дворян-однодворцев, частично из переселенных на Смоленщину запорожских казаков), в обязанности которого входила не только охрана рубежей империи, но и помощь местным властям в обеспечении правопорядка, в частности розыск беглых крестьян, борьба с мелкими разбойничьими шайками.

Анализируя организацию местной полиции в период правления Екатерины II, прежде всего, следует отметить ее децентрализованный характер: специализированные органы управления полицией на государственном уровне и на уровне губерний отсутствовали. Следует отметить сочетание коллегиальности и единоначалия в управлении полицейскими аппаратами, наличие избираемых полицейских должностей, участие населения в исполнении полицейских функций и контроле над полицией в городах. В уездах полиция фактически была органом местного дворянского самоуправления. Все это позволяет говорить о достаточно высоком для того времени уровне полицейского самоуправления на местах<sup>11</sup>.

Реформа местного управления была дополнена в 1802 г. Александром I реформой государственного центрального аппарата. Вместо прежних 12 коллегий император учредил восемь министерств, среди которых было Министерство внутренних дел, на которое возлагалась не только функция управления полицией в губернских и других крупных городах империи, но и функция контроля над деятельностью местных учреждений. Одним из главных структурных подразделений Министерства стал Департамент внутренних дел, в состав которого входили четыре экспедиции. Руководством полицией занималась вторая – экспедиция спокойствия и благочиния.

Структура и функции городской и сельской полиции оставались в основном такими, какими они были установлены Уставом благочиния. Вместе с тем самоуправленческих начал в их деятельности стало значительно меньше. Министерство внутренних дел (в 1811-1819 гг. – Министерство полиции) получало право устанавливать штаты и утверждать инструкции для полиции городов, назначать членов нижних земских судов без проведения выборов на уездных дворянских собраниях. В 1853 г. законодательно устанавливается порядок, по которому во всех городах полицейские команды могли формироваться из отставных солдат и унтер-офицеров<sup>12</sup>.

Учитывая то, что наиболее слабым звеном в системе полицейских органов была сельская полиция, в 1837 г. принимается новое Положение о земской полиции, согласно которому уезды стали делиться на станы. В каждом стане губернатор назначал из числа кандидатов, предложенных дворянским собранием, полицейского чиновника – станового пристава. В подчинение станового пристава были осуществляющие полицейские функции служащие-рассыльные, а также сотские и десятские, выполнявшие свои обязанности «на общественных началах». Причем последних можно считать наиболее

устойчивым элементом полицейского самоуправления: их продолжали избирать на крестьянских сходах до октября 1917 г. Главной задачей сельской полиции являлось «охранение общественного спокойствия, благочиния, усмирения всякого действия, противного верноподданническому долгу и послушанию, донесение о том начальству; предупреждение и прекращение всяких непозволительных и соблазнительных сборищ, принятие в случае нужды особенных мер для безопасности какого-либо имения, дома или частного лица...»<sup>13</sup>.

Роль полиции как органа государственного управления на местах еще больше возросла после принятия в 1862 г. «Временных правил об устройстве полиции в городах и уездах губерний», в соответствии с которыми в масштабах уезда руководство городской и земской полиции объединялось и сосредотачивалось в создаваемые для этой цели уездных полицейских управлениях, возглавляемых уездными исправниками<sup>14</sup>. Эта реформа не затронула столичные, губернские и некоторые наиболее крупные уездные города, в которых была сохранена самостоятельная городская полиция. По расписанию штатных должностей городских и уездных полицейских управлений Империи, утвержденных указанными «Правилами», Смоленское городское полицейское управление включало: одну должность полицмейстера (возглавлял городскую полицию), секретаря, 3 должности городских приставов и 4 помощника<sup>15</sup>. В уездах полицейские функции выполняли станковые приставы. В 70-х гг. XIX в. им в помощь для исполнения обязанностей в сельской местности были учреждены штатные полицейские должности урядников. Урядникам вменялось охрана «общественного спокойствия», они должны были следить за проявлением любых действий и «толков, направленных против правительства, власти и общественного порядка»<sup>16</sup>.

В XIX в. половину состава нижних чинов полицейской команды Смоленска как

губернского центра (7 унтер-офицеров и 40 человек рядового состава<sup>17</sup>) составляли солдаты, отбывающие обязательную воинскую службу и не получающие жалования<sup>18</sup>. Только в 1883 г. по распоряжению Правительства все нижние чины полиции, были заменены вольнонаемными служащими, состоящими на полном содержании за счет средств городского бюджета<sup>19</sup>. Все учреждения и подразделения полиции содержались за счет города.

В начале XX в. в связи с событиями 1905-1907 гг. на Смоленщине как альтернатива полиции появилось новое подразделение «милиция»<sup>20</sup>. Штат создаваемой городской милиции составил пятьдесят человек. В сторожа отбирались лица, не моложе двадцати лет. В задачи милиции входило поддержание порядка, предотвращение погромов<sup>21</sup>. Затраты по содержанию новой стражи местные власти взяли на себя.

Но деятельность нового подразделения – это уже тема для другого исследования.

Таким образом, можно утверждать, что органы местной власти России с давних пор реализовывали свои полномочия по охране общественного порядка совместно с органами внутренних дел на отдельных территориях. В конце XVIII-XIX вв. в городах Смоленской губернии городские органы самоуправления смогли создать систему местных надзорно-правоохранительных органов, обеспечивающих правопорядок в различных сферах общественной жизни с учетом потребностей местного населения в сфере общественной безопасности.

1 Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения: Монография. Москва–Тула, 1997. С. 213-214.

2 Борисов А.В., Дугин А.Н., Мальгин А.Я. и др. Полиция и милиция России: страницы истории. М.: Наука, 1995. С. 43.

3 Полное Собрание Законов Российской Империи (ПСЗ). Собр. 1. Т. VI. № 3708.

4 См.: Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3 кн. Кн. 1. М., 1992. С. 104; Сизиков М.И. Указ соч. С. 32.