

МІСЬКА ПОЛІЦІЯ ЯК ЗНАРЯДДЯ ПРОВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ (НА ПРИКЛАДІ ВОЛИНСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ)

У статті проаналізовано повноваження та кадровий склад поліцейських органів влади у містах Волинської губернії першої половини XIX ст. Доведено, що державна влада Російської імперії застосовувала особливі заходи для стимулювання служби цих чиновників, збільшила їх чисельність і таким способом зміцнювала свою присутність на приєднаних територіях.

Ключові слова: *Волинська губернія, поліція, губернатор, городничий, поліцмейстер, пристав.*

Для забезпечення порядку, благополуччя населення держава формує систему органів влади та наділяє їх повноваженнями. Вивчення і використання набутого історичного досвіду є актуальним сьогодні, коли Україна реформує систему поліції, здійснюючи не лише нові кадрові призначення, а змінює всю систему.

Верховна влада Російській імперії запроваджувала адміністративно-поліцейські органи, що характеризувалися багатопредметністю діяльності, регламентацією найменших подробиць життя населення. Вони були знаряддям проведення соціально-економічних та політичних змін, особливо у віддалених регіонах, для чого поліцейським органам надавався широкий обсяг повноважень. Завдання цієї розвідки полягає у дослідженні особливостей створення, діяльності, складу та кадрових призначень міської поліції Волинської губернії кінця XVIII – першої половини XIX століття.

У Волинській губернії поліцейські органи формувалися згідно „Учреждений для управления губерниями” від 7 листопада 1775 року та поділялись на міську та повітову. Контроль над їх діяльністю покладался на губернатора та губернське правління. Начальник губернії призначав та затверджував на посадах, міг підвищити чи звільнити зі служби [10, с.229].

Представник державницької школи російської історіографії Олександр Градовський розділив функції поліції на чотири основні категорії: загальні обов'язки; справи казенного управління, військового і судового відомств; простір дій та ступінь

влади поліції. Основна особливість поліції того часу – поділ на міську і повітову, що існував до 25 грудня 1862 року. При цьому дослідник визначив, що така структура призвела до її неефективності. Необхідність посилити роботу цих органів виникла після відміни кріпосного права та в ході проведення широких адміністративних реформ Олександром II [2, с. 326].

У містах Російської імперії діяла Управа благочинності чи поліцейська (далі - Управа), статут якої був затверджений 1782 року. На міську поліцію покладалось нагляд за виконанням законів, збереженням порядку та благополуччя. Лише Управа мала право приводити в дію накази губернського правління, рішення суду. На неї покладалось організація міської варти, протипожежної безпеки, вживання заходів для забезпечення міст продовольством; контроль за дотриманням правил торгівлі, нагляд за збереженням чистоти міських територій. Управа стежила за належним станом доріг, мостів, вулиць і переплав. У разі виявлення злочинців, дезертирів, запроваджувала термінові заходи для їх затримання та покарання. Поліцейські функції у містах, які не мали статусу губернського чи повітового центру, виконували магістрати та ратуші.

До складу міської поліції входили: голова – городничий, а за його атестацією губернським правлінням призначались пристав кримінальних та цивільних справ, два ратмани. Міста для зручності поділялись на частини, до кожної з яких входило від 200 до 700 дворів. Нагляд за ними здійснював пристав, який також призначався губернським правлінням за поданням городничого. Кожна частина в свою чергу поділялась на квартали, в які входили від 50 до 100 будинків. Ця ділянка ввірялася квартальному наглядачу, за призначенням Управи, а йому в допомогу – квартальний поручик. Останній обирався один раз на три роки з жителів того кварталу. У тому разі, якщо ніхто не виявить бажання займати цю посаду, дозволялось вибирати з інших чиновників, якщо до цього вони не притягувались до судової відповідальності.

Верховна влада заохочувала службовців до належного виконання обов'язків. У разі добросовісної служби квартальний поручик за атестацією пристава міг згодом зайняти посаду наглядача, а останній – вакантне місце пристава, якщо атестується городничим. Належне виконання своїх обов'язків ставало запорукою кар'єрного зростання.

За часів Павла I Управи були ліквідовані, а міська поліція ввірялася городничому. Така організація існувала до указу Олександра I від 9 вересня 1802 р., яким відновлювався устрій міської поліції, запроваджений Катериною II. Указом від 24 жовтня 1803 р. створювалася посада поліцмейстера – начальник поліції, якого призначав Сенат за поданням губернатора [1, с.4].

У ході міністерської реформи указом Олександра I від 25 липня 1811 р. створювалося Міністерство поліції, що складалося з ради та трьох департаментів – поліція господарська, виконавча та медична. Цей орган займався управлінням лише поліцією, однак він проіснував недовго і вже 1819 р. його функції перейняло Міністерство внутрішніх справ, яке керувало всіма адміністративними питаннями в губерніях. Таким чином в руках одного міністерства зосереджувались питання губернського урядування та поліцейські функції. Це дозволяє нам стверджувати, що реальна влада по управлінню поліцією на місцях була в губернатора, як чиновника якого призначало Міністерство внутрішніх справ.

Штат міської поліції визначався індивідуально для кожного міста і залежав від кількості та соціоетнічної структури населення, його розташування. Кошти на утримання адміністративно-поліцейських органів влади надходили з міських доходів, які затверджував губернатор, міська дума та поліцмейстер (Див. Таблицю 1)

Таблиця 1

Склад адміністративно-поліцейських органів у містах Волинської губернії 1832-1833 рр.

	Поліцмейстер	Городничий	На канцелярські витрати	Пристав	Квартальний наглядач	В кожну частину на канцелярські витрати	Всього службовців	Всього на місто	В т. ч. по губернському штату
Житомир	1	-	360 р.	2	4	120р.	7	1810 р	430 р.
Кременець	1	-	180 р.	1	1	30 р.	4	950 р.	430 р.
Дубно	1	-	180 р.	1	1	30 р.	4	950 р.	-
Ковель	-	1	260 р.	-	1		2	680 р.	520 р
Новоград-Волинський	-	1	260 р.	-	1		2	680 р.	520 р.
Овруч	-	1	260 р.	-	1		2	680 р.	520 р
Володимир	-	1	260 р.	-	1		2	680 р.	520 р.
Луцьк	-	1	260 р.	1	1		3	880 р.	720 р.
Бердичів	1	-	150 р.	1	2	60	4	950 р.	-

Поліцмейстеру у губернському місті виділялось жалування у розмірі 450 руб., а іншим по 300 руб. За службу пристав отримував 200 руб., квартальний наглядач – 120 руб. Городничому або поліцмейстеру окремо виділялися кошти на утримання канцелярії.

Поліція міста Бердичева виконувала додаткові функції, а її штат був розширений. Додатково було запроваджено штатну одиницю пристава, оскільки поліційні органи, крім виконання загальних обов'язків, детальніше стежили за проведенням ярмарків, використанням тут російських мір та ваги і т. п. Особливість функціонування адміністративно-поліцейських органів влади зумовлювало проживання єврейського етносу. Їх чисельність та ситуативна модель поведінки вимагала детальнішого нагляду з боку поліції.

Більшість міст Волині перебувала у приватній власності, а тому взаємовідносини поліції і власника складались по-різному. Якщо врахувати, що жалування перші отримували з міських доходів, то поліцейські органи влади могли відчувати певний тиск з боку власника. Жителі міста Дубно скаржились на власника князя Любомирського за десятикратне підняття податку. Кошти стягувались місцевою поліцією, яка відбирала майно, жорстоко поводитись з місцевими жителями [4]. Цей випадок змусив втрутитись волинського губернатора, справу було передано до суду, а поліція міста надалі зрозуміла, що вона безпосередньо підпорядковується лише губернському правлінню.

В архівних матеріалах відображено іншу модель поведінки міської поліції. У м. Бердичеві князь Микола Радзівіл скаржився губернатору на втручання бердичівського поліцмейстера в його економічні розпорядження [5]. І хоча про такі випадки відомостей не багато, вони все ж вказують на забезпечення поліцією державних інтересів у приватновласницьких містах. Отже, функціонування адміністративно-поліцейських органів у містах Волинської губернії мало особливий характер, у зв'язку з відмінним соціоетнічним складом населення та через їх приватновласницький характер.

Владу поліцейських органів влади у містах і містечках Російської імперії підсилило створення 3 липня 1826 року Третього відділення Власної Його Величності канцелярії. У 1828 році відкрився жандармський корпус, що став її виконавчим органом та підпорядковувався виключно імператору. Згідно указу від 1 липня 1836 року вся Російська імперія поділялась на сім жандармських округів під керівництвом жандармських генералів. До їх складу входили корпуси жандармів, якими командували штаб-офіцери. Спочатку останніх призначали по одному на територіальне відділення до якого входили до трьох губерній, а потім у кожен губернію. Жандармські команди використовувались для приведення в дію вироків суду, розшуку злодіїв, селян-втікачів, переслідування розбійників, контрабандистів, для супроводу особливо небезпечних злодіїв, збереження порядку на ярмарках, під час церковних свят та народних гулянь, тобто тих функцій, які виконувала поліція. Кожен жандарм, що спіймав втікача або особу без документів отримував нагороду у розмірі 10 рублів [1, 2].

Нижні жандармські чини використовувались для передачі важливих даних та відправлення посилок: при цивільному губернатору перебував один, а при поліцмейстеру по два рядових. Створення жандармських корпусів розширило число службовців та підсилило міську поліцію. Дослідник місцевого управління Правобережної України Микола Бармак зауважив, що функції жандармерії та поліції були дуже близькими за змістом, хоча вони належали до різних відомств [1, с. 5].

Польське Листопадове повстання 1831 року змінило політику верховної влади щодо управління цими територіями, особливо функціонування поліцейських органів. До повного відновлення спокою повноваження губернатора та місцевої поліції були розширені. Поліцейським органам влади наказувалось діяти з тією твердістю, якої вимагали надзвичайні події. Це означає, що для приведення до послуху і покори їх влада не була обмежена, а отже у неспокійні часи на ці органи влади імператор покладався найбільше. Земських справників, засідателів земського суду, городничих та поліцмейстерів тимчасово призначало губернське правління за поданням цивільного губернатора. Всім їм видавалося подвійне жалування, а справнику додатково призначали щорічно 500 руб. для подорожей (ревізій) [3].

З утворенням Київського генерал-губернаторства волинський начальник зобов'язаний був повідомляти про всі зміни у кадровому складі чиновників міської та повітової поліції. Генерал-губернатор щорічно отримував від Сенату 50 тис. руб. із правом використовувати їх для надання допомоги, нагород, підвищення окладів чиновникам поліції, перевагу для служби в якій отримували вихідці з центральних російських губерній. Як зауважує В. С. Шандра, унаслідок цього в Південно-Західний край наїхали збіднілі і часто непрофесійні чиновники, від послуг яких відмовились у внутрішніх губерніях та які таким чином сподівались зробити кар'єру. Вони менш за все переймалися державними інтересами, натомість дбали про швидке особисте збагачення [14, с. 148].

Київський генерал-губернатор активно втручався у формування кадрового складу поліцейських службовців, наказував губернаторам повідомляти про звільнення і призначення на посади. Такий список, надісланий волинським губернатором у січні 1832 року, показує кому надавалась перевага при прийнятті на службу. Замість Овруцького земського справника Леонтовича, якого звільнили за „різні упущення під час служби”, призначався Сухотін – з числа відряджених з Петербургу за рекомендацією Міністерства внутрішніх справ; виборного засідателя Острозького земського суду Злотолинського через відсутність необхідних здібностей було замінено на призначуваного відставного капітана Приткова, як „руського”, що має схвальний атестат; колезького регістратора

Лясховського відсторонено від діяльності засідателя Овручського земського суду за поданням справника, а замість нього посаду зайняв чиновник з Петербургу [11]. Наведені приклади свідчать, що верховна влада Російської імперії намагалася закріпити за православними росіянами важливі посади місцевої поліції. До них належали „природные русские”, „иноверцы” та чиновники іноземного походження із досвідом служби у внутрішніх губерніях.

Здійснюючи кадрові перестановки, Київський генерал-губернатор обов'язково враховував думку волинського губернатора, який краще знав місцеву специфіку. Начальник Волинської губернії А. П. Римський-Корсаков 8 червня 1832 р. надіслав рекомендації, що стосувалися призначення поліцейських чиновників. На думку губернатора, поліцмейстер у Бердичеві мав володіти твердим характером, оперативно реагувати на події та проникливо ставитись до частих скарг і доносів. Призначений поліцмейстер із Заславля не зміг впоратись з такою великою кількістю завдань „єврейської столиці” і тому йшлося про його звільнення, а цю посаду мав обійняти Забелін з Радзивилова. Натомість звільнене місце поліцмейстера в Радзивиліві губернатор пропонував віддати Дубинському справнику барону Клоту, наголошувалося на володінні ним німецькою мовою. Прикордонне розташування Дубинського повіту вимагало від посади справника досвіду, розсудливості, а такі здібності мав Володимирський городничий, поручик Гаппенер, про якого начальник губернії знав особисто. Така кадрова „рокіровка” свідчила про вдумливий вибір поліцейських чиновників. Губернатор призначав на ці посади лише після затвердження генерал-губернатора, однак рекомендував особисто відомих йому чиновників, а отже найбільше впливав на ці призначення [12].

Особливо влада відстежувала заміщення поліцейських посад євреями. Генерал-губернатор О. Д. Гур'єв вказував, що часто надходили повідомлення про їх службові зловживання. Вони займали посади з метою збагачення і самі при цьому порушували закон. Підкуплені єврейськими купцями, не приймали заходів для оперативного збору податків, складали неправдиві списки платників, від чого постійно зростала казенна недоїмка [6]. Волинський губернатор генерал-майор Маслов 15 квітня 1838 року повідомляв губернському правлінню, що за даними Міністерства внутрішніх справ відставні офіцери та нижні чиновники виконують обов'язки поліції з більшою старанністю, а тому вони кращі кандидатури на заміщення поліцейських вакансій. Ними пропонувалося замінити євреїв на посадах десятицьких, а якщо таких не вистачатиме – запрошувати з інших губерній [7].

Попри всі нововведення діяльність поліції Волинської губернії зазнавала нищівної критики з боку місцевих і центральних органів влади. Генерал-губернатор О. Д. Гур'єв вказував на неналежне ставлення поліцейських чиновників до виконання обов'язків. У випадках затримання військового дезертира чи особи без документів, що траплялось досить часто, місцева поліція не квапилася оперативно вирішувати справу, а переміщувала таких осіб від маєтку до маєтку, так би мовити здаючи в оренду поміщикам чи багатим євреям. Від того часто траплялося, що затриманий находився у віданні земського суду більше року, хоча справа могла б вирішитись за кілька днів. Траплялося, що підозрювані у дезертирстві передавались від одного засідателя іншому без належного збереження всіх вимог діловодства: справи не нумерувалися, не скріплювалися, не прошнуровувалися, не передруковувалися, а попередній слідчий часто не робив жодних виписок. Вони невіршеним тягарем на довгі роки залягали у канцеляріях місцевої поліції [6].

Начальник Волинської губернії під час ревізії у 1856 році гостро критикував діяльність поліцейських органів. Не задовольняло його стягнення недоїмки у Володимирському повіті. Тамтешній пристав уже відповідав перед губернатором за неналежне виконання такого обов'язку ще 1853 року, за що був переведений з Ровенського повіту, але це не активізувало його службу. Саме на нього губернатор покладав відповідальність за чисельну недоїмку, що числилась за Володимиром. Більше того за приставом рахувалося багато нез'ясованих справ, а серед причин їх затягування вказувалось через „занятие его другими делами по службе”. Начальнику губернії не пояснили, в чому полягали ті „інші справи”, а тому він констатував про навмисне невиконання службовцем своїх обов'язків при достатніх для цього можливостях. У звітах начальник Волинської губернії вказував про неможливість у подальшому заняття ним поліцейських посад [13].

Верховна влада непокоїлась і про авторитет місцевої поліції серед православного населення Волинської губернії. Київський генерал-губернатор видав у 1843 році розпорядження, яке було розповсюджене серед місцевих органів влади і вказувало як діяти на цій території. На думку намісника, однією з необхідних якостей, що відрізняли поліцію Волинської від інших внутрішніх губерній, було уміння поводитися так, щоб здобути у населення (!) повагу до своєї діяльності. За його словами всі, хто розумів мету своєї служби тут та наміри начальства, чудово знали, що крім неупередженості, взаємовідносини з місцевими жителями мали неодмінно супроводжуватися привітним, чемним і ввічливим поведженням. Суворість, точність і старанність у здійсненні служби ні скільки не могли цьому перешкоджати. Чиновник мав поставити себе в таке становище,

яке зближувало б його з місцевим населенням, вселяло б довіру до нього і спонукало їх з готовністю виконувати накази. Ці зауваження адресувалися всім службовцям Волинської губернії, але найбільше – міській та земській поліції, які щодня по службі взаємодіяли з місцевим православним населенням, довіру яких верховна влада і намагалася здобути.

Підведемо підсумки. Формування поліції у містах Волинської губернії здійснювалось згідно законів Російської імперії, однак мережа їх органів була густіша, а повноваження ширшими. Так, додаткових чиновників призначали у м. Бердичів, де проживав єврейський етнос, жваво проходила торгівля, а також у прикордонні містечка. Ще однією особливістю регіону було те, що міста були у приватній власності. У зносинах з магнатами відчувалась певна напруженість. Губернатор особисто контролював кадровий склад поліцейських органів влади, а тому поліція була у його підпорядкуванні. Після польського Листопадового повстання повноваження поліції були розширені, саме на ці органи покладалось проведення державної політики по зросійщенню краю, а тому на високі посади поліцейських чиновників призначали осіб з внутрішніх регіонів, виборних замінили призначуваними, а навіть найнижчі поліцейські посади заборонили обіймати євреям та полякам. Вихідці з внутрішніх регіонів отримали високе жалування, а під час придушення повстання – подвійне, крім того губернатору виділилися додаткові кошти, якими стимулювалась служба цих чиновників. Потри це рівень виконання обов'язків був низьким, що відображали губернатори у своїх звітах, тому місцева влада шукала додаткових способів стимулювання та покарання чиновників, а суттєві зміни в організації їх діяльності відбулися після 1862 року.

Список використаних джерел та літератури:

1. Бармак М. Особливості еволюції поліцейських органів у губерніях Правобережної України в першій половині XIX ст. / М. Бармак, О. Бармак // Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: Історія, 2011. – Вип. 1. – С. 4-10.
2. Градовский А.Д. Начала русского государственного права / А. Д. Градовский // Собр. соч. – 2-е изд. – СПб. : тип. М. М. Стасюлевич, 1908. – Т. 9., Ч. 3. Органы местного управления. – СLXXVI, 599 с.
3. Державний архів Волинської області. – Ф. 486. – Оп. 1. – Спр. 81. – Арк. 565-565 зв.
4. Державний архів Житомирської області (далі – Держархів Житомирської обл.). – Ф.67. – Оп.1 (дод.). – Спр.16. – Арк. 67 зв.-68.
5. Держархів Житомирської обл. – Ф. 67. – Оп. 1 (дод.). – Спр. 24. – Арк. 6.
6. Держархів Житомирської обл. - Ф. 10. – Оп. 1. – Спр.27. - Арк. 6.
7. Держархів Житомирської обл. - Ф. 10. – Оп. 1. – Спр.27. - Арк. 91.
8. По Высочайшим Е. И. В. приказам, отданным 23 день // Приказ по корпусу жандармов. – СПб., 1836, 13 сентября. – №53.
9. По Высочайшим Е. И. В. приказам, отданным 23 день // Приказ по корпусу жандармов. – СПб., 1836, 8 декабря. – №68.
10. Полное собрание законов Российской империи (далі – ПСЗРИ). – Собр.1. – Санкт-Петербург, 1830. – Т.20: 1775–1780. – №14392. – С.229.
11. Центральний державний історичний архів України, м. Київ (далі – ЦДІАК України). - Ф. 442. – Оп. 1. – Спр.1320. – Арк. 22-23 зв.
12. ЦДІАК України. – Ф. 442. – Оп. 1. – Спр.1321. – Арк. 75-76.
13. ЦДІАК України. – Ф. 442. – Оп. 33. – Спр. 110. – Арк. 137-138.

14. Шандра В. С. Формування бюрократії Правобережної України (XIX – початок XX ст.) / В. С. Шандра // Український історичний журнал. – 2007. - №2. – С.143-158.