

Научная статья
УДК 94(47).08
doi: 10.17223/19988613/82/12

Провинциальные проекты преобразований полиции Урала во второй половине XIX в.

Сергей Михайлович Рязанов

Пермский институт Федеральной службы исполнения наказаний, Пермь, Россия, s_ryazanov@mail.ru

Аннотация. Рассматриваются пути и средства усиления полиции, предложенные властями Урала в 1862–1900 гг. По результатам проведенного исследования можно заключить, что большинство местных предложений касалось количественных изменений состава полицейских команд, числа полицейских стангов, денежного содержания полицейских и т.д. Изучение канцелярского творчества полицейских властей Урала позволяет проследить эволюцию взглядов руководителей полиции и констатировать недостаточное внимание властей к нуждам правоохранительных органов российской провинции.

Ключевые слова: Оренбургская губерния, Пермская губерния, полицейская стража, реформа, Уфимская губерния

Для цитирования: Рязанов С.М. Провинциальные проекты преобразований полиции Урала во второй половине XIX в. // Вестник Томского государственного университета. История. 2023. № 82. С. 106–113. doi: 10.17223/19988613/82/12

Original article

Provincial projects of the transformations of the Ural police in the second half of the 19th century

Sergey M. Ryazanov

Perm Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Perm, Russian Federation, s_ryazanov@mail.ru

Abstract. The topic of this article is the ways and means of strengthening the police, proposed by the authorities of the Orenburg, Perm and Ufa provinces in 1862–1900. If the ideas of the top management of the police are sufficiently known and studied, the projects of local governors and police chiefs remained almost entirely without any attention of historians. To fill this lacuna is the purpose of the article. The study is based on office materials that have been produced during the correspondence between the Department of the Executive Police (the Police Department) of the Ministry of Internal Affairs and the Ural local authorities. The article demonstrates the project of creation of police guard in Perm province (1864) and the plan of its reorganization (1878–1879), projects of the city police straitening (1878) and the country police increasing (1890s). Then the author emphasizes the police guard projects of 1900, first the ideas of N.A. Klyuchnikov. According to the results of the study, it can be concluded that most of the local proposals naturally dealt with quantitative changes in the composition of police teams, an increase in the number of police camps, money support for police staff, etc. At the same time, for economic reasons, the government often refused to carry out these reforms, sometimes even those initiated by itself. One of the important innovations was the organization of the police guard of the Perm province in 1870. It is noteworthy that most of the Perm police officers and the governor, when discussing the project, advocated its organization on “non-professional”, pre-reform principles. By 1900, when discussing a new draft of the police guard, almost all the leaders of the Urals were in favor of moving from police duty to free recruitment of lower ranks. An interesting project is that of the Zlatoust district police officer N.A. Klyuchnikov, who proposed the “professionalization” of the electoral rural police: the election of tenths and hundredths for a longer period and the payment of these posts by the rural community. His projects of increasing the salaries of policemen and class police officers were topical, the system of hiring police guards, based on the calculation of 1 guard per 1,000 population, is interesting. The timeliness of the corrector’s proposals is partially confirmed by the actual implementation of the part of them during the years of the First Russian Revolution. Thus, the study of the stationery of the police authorities of the Urals allows both to trace the evolution of the views of the police leaders themselves and the insufficient attention of the state to the needs of the provincial law enforcement agencies.

Keywords: Orenburg province, Perm province, police guard, reform, Ufa province

For citation: Ryazanov, S.M. (2023) Provincial projects of the transformations of the Ural police in the second half of the 19th century. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriya – Tomsk State University Journal of History*. 82. pp. 106–113. doi: 10.17223/19988613/82/12

Проекты преобразований полиции Российской империи достаточно подробно изучены в отечественной историографии. В 1999 г. А.Ю. Фомичевым была успешно защищена диссертация «Проекты реформы российской полиции в конце XIX – начале XX века» [1]. Более ранние планы преобразования полиции нашли отражение в диссертации Ю.В. Тота «Реформа уездной полиции в правительственной политике России в XIX веке» (2003) [2]. Несмотря на это, поток журнальных публикаций, посвященных проектам преобразований полиции Российской империи, не прекратился [3–5]. Однако внимание прежде всего уделяется планам радикального переустройства полиции, создававшимся на высшем уровне. В то же время, проводя с 1862 г. ограниченные, нередко локальные, реформы полиции, законодатель обращался на места с просьбой предложить свои пути улучшения «полицейского вопроса», «сообразуясь с местными условиями». Именно эти, ни разу не выступавшие в качестве самостоятельного объекта изучения, предложения по улучшению полицейского аппарата Урала и составляют тематику настоящей статьи.

«Временные правила» 1862 г. заменили принцип формирования чинов полиции с характерного для традиционного общества сословно-выборного на назначение губернатором. Дворянские выборы или назначения «Комитетом о раненых» отставных военных, как правило, выдвигали на руководящие посты людей, мало пригодных к полицейской службе. «Новый порядок открывал возможность обновления руководящего состава полиции, позволяя выдвинуться на эти должности лицам, профессионально пригодным для их исполнения», – писал исследователь уральской полиции Е.П. Сичинский [6. С. 54].

В силу увеличения объема делопроизводства уездной полиции появилась новая должность помощника исправника. Однако реформа сохранила двух выборных заседателей от сословий. Впрочем, роль их была теперь формальна. Так, ревизор Оренбургского уездного полицейского управления отмечал в 1875 г.: «...Я ни разу не встретил в присутственной комнате третьего члена, и когда спросил уездного исправника: “Где третий член присутствия”, – то полковник Чернев указал мне на человека, проходившего в это время через залу... ранее сего я встретил этого человека в передней прихожей вместе с посторонними приходящими, – то был заседатель от поселян Епифанцев, – и сколько раз ни был я в полицейском управлении, – в присутственной комнате никогда не встречал ни Епифанцева, ни заседателя от казачьего сословия...» [7. Ф. 27. Оп. 5. Д. 7. Л. 22 об.]. В 1889 г. должности заседателей от сословий были упразднены.

Кроме того, реформа 1862 г. содержала в себе элемент централизации. Если ранее полиция уездных городов была самостоятельна и подчинялась городничим, то теперь она была объединена с земским судом под единым началом уездного исправника. Сами же земские суды переименованы в уездные полицейские управления. Однако дальше централизация полиции не пошла. В губернских и крупных уездных городах сохранялись самостоятельные органы общей полиции во главе с полицмейстерами, названные городскими

полицейскими управлениями. Значительно было увеличено жалование классных чинов полиции.

Однако местные власти далеко не были удовлетворены новой структурой. Уже в 1863 г. пермский полицмейстер ходатайствовал о присоединении к г. Перми «в полицейском отношении» близлежащих деревень и крупного селения Мотовилихи (на тот момент 8 тыс. жителей). «Городское полицейское управление постоянно входит в сношение с уездным управлением, а сие последнее с городским, ибо близость расстояния Мотовилихи способствует непрерывному переходу людей из одного ведомства в другое, от этого происходит затруднение в производстве дел в разыскании преступлений, которые совершались в городе, нередко укрываются в Мотовилихе или же в пригородных деревнях... и вообще неудобство в полицейском надзоре по ближайшему положению к городу тех селений...» – отмечал пермский полицмейстер [8. Ф. 1286. Оп. 53. Д. 115. Л. 45 об.–46]. С присоединением новых селений Пермское губернское правление просило перевести город в первый разряд с учреждением должностей помощника полицмейстера и особого мотовилихинского пристава. Стоит отметить, что МВД легко согласилось на присоединение новых территорий к губернскому центру, однако требуемое в донесении увеличение штатов полиции произошло лишь спустя 40 (!) лет. Вообще на протяжении всего периода предложения со стороны полицейского руководства и губернских властей Урала, как правило, касались именно изменения штатной численности – за счет либо введения новых должностей, либо перераспределения существующих. Такие запросы, как правило, поступали на имя губернатора от уездных исправников или полицмейстеров, а губернатор доводил их до сведения Министерства внутренних дел. Однако, как видно из вышеприведенного примера, на введение этих должностей и действительное увеличение расходов на полицию власти шли с большой неохотой.

Так, несмотря на то что штаты городских были учреждены в 1853 г. и изо всех почти губерний в Департамент полиции исполнительной приходили предложения о их пересмотре, в течение четверти века Правительством на них никак не реагировало. Катализатором, заставившим власти пересмотреть свои взгляды, выступили политические беспорядки в Москве и Санкт-Петербурге. В 1878 г., осознавая, что для разгона «незаконных сборищ» необходима крупная сила, Департамент полиции исполнительной обратился ко всем губернаторам с циркуляром об указании «потребной» для городов конной стражи и необходимых расходов на нее. Данное предложение касалось, однако, только крупных городов, имевших самостоятельную полицию [8. Ф. 1286. Оп. 39. Д. 16. Л. 6]. С целью учреждения в Екатеринбурге 20 конных городских 15 июля 1878 г. пермский губернатор В.А. Енакиев выстраивал следующую систему аргументов: «...Когда заводы были в полном действии, все горнозаводское население было занято работами и обеспечено в средствах к жизни; с сокращением же... действия заводов до половины бывших горнозаводских людей осталось без занятий... и... стали, естественно, крайне нуждаться в средствах

к жизни; нужда же всегда вызывает за собой разные пороки и преступления... В прежнее время... (до отмены крепостного права. – С.Р.) Городская полиция имела... 16 конных казаков, ныне же она конной стражи вовсе не имеет». Однако «ввиду затруднительного положения Государственного казначейства» штаты екатеринбургской полиции увеличены не были. За государственный счет были усилены полицейские команды только 9 городов, остальным было предложено произвести введение стражи на городские средства [8. Ф. 1286. Оп. 39. Д. 81. Л. 4 об.–5 об., 12–13]. Городское же самоуправление, хотя и признавало необходимость расширения штатов полиции, но, ссылаясь на постоянный дефицит бюджета, из своих средств делать это также не желало.

Частым было требование увеличения числа станов и, соответственно, становых приставов, что было связано как со значительным ростом населения, так и с характерным для модернизирующегося общества увеличением числа преступлений. В частности, Уфимское губернское правление, «усмотрев из делопроизводства», что в губернии необходимо увеличить число станов, 16 августа 1893 г. обратилось к исправникам с целью собрать на этот предмет в двухнедельный срок подробные сведения. Уфимский уездный исправник доносил, что в уезде действительно наблюдается «крайняя необходимость» в увеличении числа станов. «...Местное население густое и бойкое, как вообще расположенное при губернском торговом городе, и притом в нем организуется масса ищущих заработка, проходящих и т.п. лиц с сомнительной нравственностью», – сообщал исправник. Приставы обширных районов не в состоянии были с этим справиться. Например, в 1-м стане ежегодно обнаруживалось до сотни трупов с признаками насильственной смерти. По поводу каждого случая приставу приходится выезжать по несколько раз. В результате у пристава не хватало времени на производство дознаний по иным преступлениям, совершенным в уезде. К этому исправник добавлял, что ежегодный документооборот стана составлял до 8 тыс. входящих бумаг. В аналогичной ситуации находились приставы 3-го и 4-го станов; чтобы разгрузить, их исправник просил создать в уезде два или хотя бы еще один новый стан. С просьбой увеличить количество станов выступили и иные исправники. В ответ Государственный совет согласился с предложениями уфимского губернатора и с 1 января 1895 г. создал в губернии 7 новых станов, в том числе один – в Уфимском уезде [9. Ф. И-9. Оп. 1. Д. 561. Л. 1, 5–6 об., 32].

В отдельных случаях по требованию МВД уездные исправники составляли проекты более значительных преобразований. В законе 1862 г. содержалось указание на возможность учреждения в некоторых губерниях полицейской стражи. С целью собрать сведения на этот предмет министерство обратилось к губернаторам. В мае 1864 г. пермский военный губернатор В.А. Лашкарев предоставил министру внутренних дел «соображения» исправников и екатеринбургского полицмейстера. Какого-либо единства относительно начал, на которых стража должна быть основана, среди руководителей пермской полиции не было. «Одни из уездных исправ-

ников признают необходимым иметь в своем уезде часть из двухсотенного отряда Оренбургского казачьего войска; другие как казаков, так и исполнительных чиновников, третьи... более удобным находят учредить полицейскую стражу из отставных нижних чинов... четвертые признают со своей стороны гораздо более полезным и выгодным для Государства назначить полицейских чиновников в местах, ими указанных, установить конную стражу из местных обывателей разного сословия по контрактам или с зачислением на действительную службу...» – указывал пермский военный губернатор. Причем, за современный (вольнонаемный) путь формирования сил полиции выступили лишь 4 уездных исправника из 12. Сам же В.А. Лашкарев резюмировал: «В сем отношении предпочтение следует отдать казачьим отрядам, так как люди, их составляющие, не принадлежат к местным обывателям и будучи приучены к дисциплине, представляют из себя более надежных полицейских служителей...» [9. Ф. 1286. Оп. 53. Д. 115. Л. 80, 80 об., 92 об.].

Тем не менее в 1870 г. в Пермской губернии вместо казаков была введена полицейская стража по вольному найму. Однако процесс модернизации в это время затронул уральскую деревню в незначительной степени, и необходимости в профессиональной полиции за пределами урбанизированного пространства местные власти не видели. И хотя, по замыслу законодателя, стража должна была быть распределенной по участкам и следить за ситуацией в сельской местности, в Пермской губернии она была фактически обращена в городских.

Помимо общей, на Урале еще до отмены крепостного права существовала горная полиция, подчиненная Министерству финансов и главной своей целью имеющая предупреждение «хищничества» на золотых приисках. Освобождение горнозаводского населения вызвало необходимость в учреждении приисковой полиции на новых началах. 18 ноября 1869 г. троицкий уездный исправник обратился к оренбургскому гражданскому губернатору К.Н. Боборыкину с просьбой об упразднении горной полиции в уезде и передаче приисков в ведение уездного полицейского управления. В то же время исправник полагал, что уж если даже горные исправники были не в состоянии прекратить хищничество золота, то приставам, у которых и без того масса обязанностей, это точно будет не под силу. В связи с этим полицейский чиновник просил учредить особую должность «заведующего полицейской частью на частных золотых приисках Троицкого уезда», подчиненного полицейскому управлению с правами станового пристава. В обоснование своей мысли исправник приводит ненормальность настоящего устройства полиции на приисках. Там продолжала существовать «полиция двоякого рода»: утвержденные правительством горные исправники, подчиненные Уральскому горному правлению; «коштные», служба которых всецело зависела от владельцев приисков. И те и другие выполняли полицейские обязанности: проводили дознания о происшествиях и даже следствия по разным предметам, которые не передавали общей полиции. В доказательство «ненормальности» данного положе-

ния исправник привел многочисленные случаи незаконных и непрофессиональных действий горной полиции. Например, когда в шурфе барона Котца было найдено тело с признаками насильственной смерти, горный исправник 1-го округа возил его по всем приискам с целью установить личность. 15 января 1870 г. оренбургский гражданский губернатор К.Н. Боборькин обратился к генерал-губернатору Н.А. Крыжановскому с просьбой ходатайствовать перед МВД об упразднении горной полиции и усилении на приисках общей. Однако независимо от этого 5 июня 1870 г. горная полиция была упразднена правительством, а ее дела переданы общей. На практике же получилось так, что горные исправники перешли в подчинение уездных полицейских управлений. Кредит на их содержание по-прежнему выплачивался Уральским горным правлением. В то же время, несмотря на правительственную реформу, отдельные «коштные» исправники продолжали служить в Оренбургской губернии до 1873 г. [7. Ф. 11. Оп. 1. Д. 29. Л. 7–14 об., 29–30, 63–63 об., 193–194].

В 1878 г., в ответ на «хождение в народ», во всей стране были введены новые нижние должности – полицейские урядники. Помимо контроля за настроениями сельского населения на территории «вверенного участка» в их обязанности входили борьба с общеуголовной преступностью и руководство сотскими и десятскими, которые по-прежнему оставались главной полицейской силой за пределами городов. Во всей Российской империи вводилось около 5 тыс. урядников. Данное число было явно недостаточным, к тому же распределены они были крайне неравномерно. Если в малонаселенных регионах, например в Архангельской губернии, урядник действительно был в состоянии контролировать «вверенный участок», то на Урале дело обстояло сложнее. Особенно тяжелая ситуация складывалась в Пермской губернии. На одного урядника приходился участок, в среднем состоящий из 4,2 волостей, 98 населенных пунктов, протяженностью 93,2 км и населением 18 090 чел. При этом в некоторых уездах ситуация была значительно хуже общегубернской. Например, Чердынский уезд делился всего на 5 участков средней протяженностью 203,76 км. Представляется весьма сомнительным, чтобы один всадник действительно мог быть в курсе происходящего на такой огромной территории. Однако наиболее абсурдная ситуация сложилась в Шадринском уезде. Здесь не только находился самый густонаселенный уряднический участок – 45 378 чел., объединяющий 7 волостей, но и средние показатели значительно превышали общегубернские – 28 474,2 чел. и 176,14 км [8. Ф. 1286. Оп. 39. Д. 58. Л. 85 об.–118 об.]. К этому стоит добавить, что Шадринский уезд в рассматриваемый период был едва ли не самым сложным в криминальном отношении. Из Сибири сюда ежегодно проникало значительное число бродяг и беглых преступников, которых задерживалось здесь в год до 450 чел. К тому же в уезде среди башкир процветала этническая преступность. У крестьян одной только Градоколматской волости башкирами Шадринского уезда было украдено 690 лошадей, а в 4 башкирских волостях (Козылоевской, Усть-

Багарятской, Тюляковской и Буршитской) оштрафованных за разные кражи насчитывалось 520 чел. [8. Ф. 1286. Оп. 53. Д. 282. Л. 66 об.–67].

В данной ситуации министр внутренних дел обратился к пермскому губернатору В.А. Енакиеву с резонным предложением – упразднить или существенно сократить стражу, а на вырученный «кредит» организовать дополнительные должности урядников. Пермский губернатор, в свою очередь, дал распоряжение уездным исправникам предоставить свои «соображения» на этот счет, однако на основании собранных сведений не смог составить представления о реформе стражи, в связи с чем был вынужден «обозреть» полицейскую стражу лично и через специально командированных чиновников. На основании ревизии губернатор пришел к выводу, что «при существовании полицейских урядников уездную стражу следовало бы сохранить с некоторым только уменьшением ее состава и особенно числа конных стражников». В.А. Енакиев привел следующие аргументы против упразднения полицейской стражи:

1. «При постоянном наплыве в губернию из Сибири беглых и бродяг», «высылке сюда порочных лиц под надзор полиции», «при значительной массе совершающихся преступлений», «при характере горнозаводского населения» в помощь уряднику необходима вооруженная полицейская сила.

2. Стражники охраняют арестантов при станových квартирах и в целом «для исполнения распоряжений станového пристава представляют вообще более надежную силу, чем сотские и десятские». К тому же ряд станových квартир был расположен в крупных населенных пунктах, «не имеющих другой полиции, кроме выборной». В одном только Нижнетагильском заводе насчитывалось 29 055 жителей.

3. В городах стража необходима «для усиления везде недостаточного состава городских полицейских команд».

4. Кроме того, важность иметь в губернии возможно большее число вооруженной и подвижной, в отличие от урядников, «полицейской силы» диктовалась отсутствием в регионе войск.

Губернатор В.А. Енакиев обратил также внимание на то, что назначенные 8 лет назад «оклады содержания» стражников не соответствуют изменившимся условиям, и «при усилившейся дороговизне в большей части уездов нанимать стражников... представляется крайне затруднительным».

Саму же стражу губернатор предложил перераспределить следующим образом: 1) до учреждения постоянной конно-полицейской команды в Перми и Екатеринбурге держать там по 10 конных стражников; 2) при уездных полицейских управлениях оставить по одному конному стражнику, за исключением г. Шадринска, где из-за большого числа бродяг и Крестовской ярмарки – четырех; 3) в уездах, где при станových квартирах были конные стражники, оставить по одному, за исключением пристава 2-го стана Верхотурского уезда, при котором из-за «значительности и обширности» Нижнетагильского завода оставить прежнее число конной стражи, сохранить также 10 конных стражни-

ков «для командирования» на Сибирский тракт; 4) при каждом уездном полицейском управлении держать 3–6 пеших стражников; 5) для станových приставов оставить прежнее число пеших стражи; 6) при городских полицейских управлениях оставить пеших стражников только в Перми, Екатеринбурге и Камышлове.

Таким образом, общее число конной стражи сравнительно со штатами 1870 г. сокращалось со 112 до 68, а пеших увеличивалось со 110 до 111. Полученная экономия более чем в 9 тыс. руб. в год подлежала бы на выплату повышенного содержания стражникам, а оставшаяся сумма в 3 340 руб. «могла бы быть обращена на увеличение числа урядников, которых в Пермской губернии относительно ее пространства и населения весьма мало» [8. Ф. 1286. Оп. 53. Д. 282. Л. 2–14 об.].

МВД, однако, продолжало настаивать на упразднении полицейской стражи в связи с тем, что последняя несла фактически обязанности городских, которые должны были, по законодательству того времени, содержаться за счет бюджета поселений, а не государства. Однако органы местного самоуправления не имели ни средств, ни желания усилить полицию. Губернские власти в конце концов вынуждены были согласиться с планом правительства. При этом на практике ликвидация стражи осуществлена не была.

Новый этап в преобразовании полиции наступил в 1900 г., когда правительство готовилось к введению полицейской стражи на всей территории империи. Как отмечал особый циркуляр Департамента полиции, со дня издания Временных правил и штатов полиции прошло 37 лет, и за это время «изменились в значительной степени и самые условия жизни»: оклад и штаты, утвержденные в 1862 г., были уже явно недостаточны. В ряде мест положение улучшилось, но преимущественно в городах, которые обладали на то средствами. Уездная полиция осталась практически неизменной. Правительство планировало произвести отчуждение сельской полиции от «местных общественных органов», упразднить должности сотских и десятских, ввести вместо них особых наемных сельских стражников, подчиненных непосредственно урядникам. Каждому стражнику планировалось предоставить определенный район, установленный «по цифре населения». Губернаторам предлагалось изложить свои соображения по предстоящей реформе до 1 ноября 1900 г. [10. Ф. 132. Оп. 3. Д. 56. Л. 1 об.–2].

Начальники губерний вновь обратились за сведениями к уездным исправникам. Пожалуй, наиболее обстоятельный и аргументированный проект преобразований составил руководитель златоустовской полиции Уфимской губернии Н.А. Ключников. Подготовленная им 25 сентября 1900 г. «Записка... по вопросу о преобразовании уездной полиции» состояла из 4 разделов: «Об увеличении содержания чинов уездной полиции»; «Об изменении станов и уряднических участков»; «О замене сельской полиции стражниками»; «По вопросу о сложении полицейских обязанностей с волостных старшин и сельских старост и об отделении полиции от органов общественного управления».

Наибольшее внимание исправник уделил первой проблеме. «Хотя со времени начала реформ... наша

полиция сильно двинулась вперед, вооружилась некоторым достоинством, облагородилась, но, по случаю материальной необеспеченности... принуждена занимать даже и среди уездного общества приниженное положение», – утверждал Н.А. Ключников. По причине материальной необеспеченности чинов полиции и «исторически сложившегося о ней невыгодного мнения» люди, которые идут служить в ней, мало соответствуют своему назначению как в нравственном, так и в интеллектуальном плане. Улучшение материального положения привлекло бы на службу в полицию «лучшее силье». Так, оплата практически всех руководящих «чинов уездного управления» (1 800–3 300 руб.) превышает жалование даже уездного исправника (1 500 руб.), не говоря уже о станovém приставе (600 руб.) и полицейском надзирателе (400 руб.). «На эти несчастные деньги они вынуждены содержать себя и семью... – сокрушался златоустовский исправник, – иметь постоянную приличную форменную одежду... станových приставы, кроме того, находясь постоянно в разъездах, должны иметь экипажи и дорожное платье». По утверждению Н.А. Ключникова, если посчитать одни только служебные расходы, то на содержание себя и семьи средств совершенно не оставалось. Недостаточными являлись, по мнению руководителя полиции, и 1 000 руб., выделяемые на канцелярские нужды, в связи с чем полицейское управление незаконно содержит одного городского в качестве писца и одного – рассыльным, «в ущерб наружной службе». Недостаточно и канцелярских средств, отпускаемых полицейским надзирателям, так как за 8–10 руб. нигде нельзя найти «порядочного писца». Обращает исправник внимание и на крайне скудное пенсионное обеспечение полицейских, предлагая создать при МВД «эмеритальную кассу».

Переходя к ненормальному положению нижних чинов, Н.А. Ключников отмечает, что общее число городских по штату составляло 50 человек, что для города в 20 тыс. жителей вполне достаточно. Однако из-за того, что содержание, выплачиваемое городским (кроме 10 фабрично-заводских), не соответствовало «труду и местным условиям», люди на службу в полицию не шли, а если и устраивались, то только на короткий срок, пока не найдут заработка на местном заводе. В летнее время, когда начинались «страдные работы», комплект городских уменьшался до половины. «Текучка кадров» вела также к тому, что городские не успевали «усвоить обязанности службы». Тяжесть службы городских объяснялась как суровым климатом, так и «низким нравственным уровнем» населения. Задержанных за пьянство и буйство при 20 тыс. населения – до 2,2 тыс. ежегодно. Исправник предложил увеличить квартирные городским в 3,5–4,3 раза и, кроме того, на 28–30% усилить жалование.

Во второй части своей «Записки» Н.А. Ключников, «чтобы сделать труд Златоустовской полиции продуктивным», предложил разделить уезд вместо нынешних 4 на 5 станов, соразмерных по количеству населения (в 3-м и 4-м станах населения было вдвое больше, чем в 1-м и 2-м), а также учредить 2 новых уряднических участка. В качестве главных аргументов в пользу

«становой реформы» исправник привел следующие доводы: «отсутствие надлежащего понятия о собственности» у местного населения вызывает массу дел о пользовании чужим имуществом; торгово-промышленные заведения, которых в уезде 1 345, не выполняют без «принудительных мер» установленные законом санитарные требования; башкирское население, составляющее почти половину жителей, «не желает принимать самых простых обязанностей перед государством и обществом», а к «сделанным в их же интересах» мерам «относится недоверчиво и даже враждебно»; наконец, «ряд последовавших законоположений, вызвавших серьезные изменения в положении учреждений и ведомств юстиции, финансов, а также городской земской и крестьянской администраций, значительно отразился на увеличении работы полицейских чинов».

В третьем разделе Н.А. Ключников дал весьма нелестную характеристику сотским и десятским. В большинстве селений они не получали никакого вознаграждения за свой труд, причем люди это были «бедные и забытые». При избрании вопроса об умственном развитии и готовности к полицейской службе не возникало. С «такими помощниками» у станового пристава и урядника, несмотря на то что на уезд выборной полиции приходилось до 700 чел., дела шли медленно. Когда же к концу года из меньшинства сотских и десятских все-таки удавалось сформировать «что-то похожее на полицейского деятеля», их состав обновлялся. Для того чтобы стражники, призванные заменить сельскую полицию, действовали эффективно, их необходимо было 160 (1 на 1 тыс. жителей), из которых 67 конных. Кроме того, 12 стражников (по двое) должны были находиться при становых квартирах и при квартире полицейского надзирателя Юрюзаньского завода. Содержание стражников Н.А. Ключников предложил назначить в 180 р. при 48 р. квартирных, 25 р. на обмундирование и 80 р. «фуражных» для конных стражников.

Однако стражу исправник предлагал вводить не сразу, а постепенно, сначала, в качестве эксперимента, – в наиболее «бойких» частях Златоустовского уезда. В случае, если назначение стражников не состоится, необходимо было, по его мнению, реорганизовать сельскую полицию: увеличить время службы сотских до 3 лет, назначить им содержание «от общества», а также предоставить право сельским полицейским на медаль «за беспорочную службу».

На последний вопрос златоустовский исправник смотрел двояко. С одной стороны, старосты и старшины проявляют полный «индифферентизм» к полицейским функциям, прямо их не касающимся, а потому снять с них полицейские обязанности не представляло, по его мнению, особого труда. С другой стороны, чины полиции при самостоятельном использовании обывателей как полицейской силы могли встретить затруднения, так как не были наделены правом наложения административных взысканий, в отличие от чинов сельской администрации. Что же касается разграничения функций «органов общественного управления» и полиции, то его исправник только приветствовал, поскольку при пересечении полномочий тех и других «возможны недоразумения и несогласия».

Хотя система аргументации Н.А. Ключникова в силу краткости составленного в Департамент полиции донесения и не была воспроизведена уфимским губернатором Н.М. Богдановичем, основные его предложения, как, впрочем, и других исправников, были переданы вышестоящим властям [9. Ф. И-9. Оп. 1. Д. 622. Л. 23–32, 111–112 об.].

При создании законов о полицейской страже в начале XX в. центральные власти, обобщая предложения сотен уездных исправников, вряд ли обратили особое внимание на требования уфимского. Тем не менее сравнение преобразования сельской полиции в начале XX в. может служить показателем актуальности или неактуальности предложений Н.А. Ключникова; в связи с этим есть смысл выйти за указанные в заглавии хронологические рамки и рассмотреть введение полицейской стражи на Урале. В материальном обеспечении стражи реформа превзошла предложения златоустовского исправника. Жалование стражника, включая квартирные, составило с 1 января 1906 г. от 300 до 360 руб. вместо предложенных исправником 253 руб., «фуражные» – 100 руб. [10. Ф. 132. Оп. 3. Д. 56. Л. 15 об.–16] вместо 80 руб. Закон от 31 января 1906 г. увеличил жалование старших городских до 300 руб., а младших – до 240 руб. [11. С. 64], что, в свою очередь, также было выше предложенных исправником 252 и 216 руб. Однако в связи со скачком инфляции, произошедшим параллельно с этим, сложно сказать, насколько данная мера действительно улучшила положение нижних полицейских чинов. Увеличилось в 1906 г. и содержание классных чинов полиции, а также был создан необходимый 5-й стан в Златоустовском уезде. Число уряднических участков вместо предложенных исправником 20 на практике составило в уезде 23, согласно числу волостей. Количество стражников в то же время оказалось значительно ниже «потребного», по мнению Н. А. Ключникова: на 1907 г. – всего 116 человек. Правительство исходило не из предложенного исправником принципа – один стражник на 1 тыс. населения, а из расчета один стражник на 2 тыс. жителей. Кроме того, расположена стража была лишь в самых «бойких» местах уезда, отрядами [12. С. 103], что оставляло большую часть территории по-прежнему на попечении неэффективной сельской полиции.

Таким образом, в переписке местных властей с МВД и Департаментом полиции можно отметить несколько тенденций. Во-первых, из соображений экономии правительство на протяжении практически всего рассматриваемого периода крайне неохотно шло на удовлетворение проектов местных властей по увеличению штатного состава полиции и ее окладов, порой даже тех, которые составлялись по инициативе МВД. Вообще для правительства гораздо более весомым аргументом к преобразованиям служили действительные беспорядки в той или иной местности, нежели все уверения губернаторов о том, что с наличными штатами и окладами полиция не способна выполнять свои обязанности сколько-нибудь эффективно. Другим очевидным трендом стало то, что сами предложения с мест, как правило, касались не качественных, а ко-

личественных изменений штатов полиции. Предложения о каких-либо более глубоких изменениях устройства полиции предоставлялись уральскими властями, как правило, только по требованию МВД. И в этом направлении, пусть и крайне медленно, но предложения полицейских и губернаторов приобретали все более прогрессивный характер. Это можно видеть, к примеру, при сравнении проектов введения полицейской стражи 1864 и 1900 гг. Если в первом случае местные власти Пермской губернии все еще держались за старые архаичные формы охраны общественного порядка в виде осуществления полицейских функций казаками, то к концу XIX в. предлагались реформы, направленные на некоторую профессионализацию общей полиции в существующих условиях. Показательно в этом смысле не только содержание пермского проекта, но и отсутствие

каких-либо предложений в 1860-е гг. от оренбургских властей. Видимо, имея в своем распоряжении значительное число казаков, власти даже и не думали, что полицейская старжа может быть основана на иных – профессиональных – началах. В то же время в 1900 г. руководители уральской полиции приветствовали замену сотских и десятских стражниками, а также размежевание функций полиции и выборной сельской администрации. В «Записке...» златоустовского уездного исправника, прекрасно знавшего, как часто правительство затягивало преобразования полиции по экономическим соображениям, содержался также интересный проект усиления, насколько это было возможно, «профессионализации» самих сотских и десятских, не требовавший дополнительных расходов «от казны». Однако центральными властями эти предложения рассмотрены не были.

Список источников

1. Фомичев А.Ю. Проекты реформы российской полиции в конце XIX – начале XX века : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 190 с.
2. Тот Ю.В. Реформа уездной полиции в правительственной политике России в XIX веке : дис. ... д-ра ист. наук. СПб., 2003. 489 с.
3. Касьянов А.В. К вопросу о реформе полиции Российской империи накануне и в годы Первой мировой войны // Черные дыры в Российском законодательстве. 2014. № 1. С. 32–35.
4. Токарева С.Н. К вопросу о реформе полиции Российской империи начала XX века: кристаллизация полномочий // Ученые записки : электронный научный журнал Курского государственного университета. 2011. № 4. URL : <http://scientific-notes.ru/pdf/022-008.pdf> (дата обращения: 20.08.2019).
5. Тот Ю.В. Сенатор Ф.П. Ключарев и его записка «О лучшем устройстве гражданского в губерниях управления» // Российская история. 2017. № 1. С. 80–90.
6. Сичинский Е. П. Полиция Южного Урала в период кризиса самодержавия. М. : Майор, 2005. 224 с.
7. Государственный архив Оренбургской области (ГАОО).
8. Российский государственный исторический архив (РГИА).
9. Национальный архив Республики Башкортостан (НАРБ).
10. Государственный архив Пермского края (ГАПК).
11. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3. СПб. : Гос. тип., 1909. Т. 26, ч. 1. 1157 с.
12. Петров А.В. Организационно-правовые основы деятельности общей полиции Урала и Сибири в начале XX века // Полицейское право: история и современность. 2005. № 3. С. 101–105.

References

1. Fomichev, A.Yu. (1999) *Proekty reformy rossiyskoy politzii v kontse XIX – nachale XX veka* [Projects of reform of the Russian police in the late 19th – early 20th century]. Law Cand. Diss. Moscow.
2. Tot, Yu.V. (2003) *Reforma uездной politzii v pravitel'stvennoy politike Rossii v XIX veke* [Reform of the district police in the government policy of Russia in the 19th century]. History Dr. Diss. St. Petersburg.
3. Kasyanov, A.V. (2014) K voprosu o reforme politzii Rossiyskoy imperii nakanune i v gody Pervoy mirovoy voyny [On the issue of police reform of the Russian empire on the eve and during the First World War]. *Chemnye dyry v Rossiyskom zakonodatel'stve*. 1. pp. 32–35.
4. Tokareva, S.N. (2011) K voprosu o reforme politzii Rossiyskoy imperii nachala XX veka: kristallizatsiya polnomochiy [On the issue of police reform in the Russian Empire at the beginning of the 20th century: Crystallization of powers]. *Uchenye zapiski: elektronnyy nauchnyy zhurnal Kurskogo gosudarstvennogo universiteta*. 4. [Online] Available from: <http://scientific-notes.ru/pdf/022-008.pdf>
5. Tot, Yu.V. (2017) Senator F.P. Klyucharev i ego zapiska “O luchshem ustroystve grazhdanskogo v guberniyakh upravleniya” [Senator F.P. Klyucharev and his note “On the Best Structure of Civilian Government in the Provinces”]. *Rossiyskaya istoriya*. 1. pp. 80–90.
6. Sichinskiy, E.P. (2005) *Politsiya Yuzhnogo Urala v period krizisa samoderzhaviya* [Police of the Southern Urals during the crisis of autocracy]. Moscow: Mayor.
7. The State Archives of Orenburg Region (GAOO).
8. The Russian State Historical Archive (RGIA).
9. The National Archives of the Republic of Bashkortostan (NARB).
10. The State Archives of the Perm Krai (GAPK).
11. Russia. (1916) *Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii* [Complete Laws of the Russian Empire]. Col. 3. St. Petersburg: Gos. tip.
12. Petrov, A.V. (2005) Organizatsionno-pravovye osnovy deyatelnosti obshchey politzii Urala i Sibiri v nachale XX veka [Organizational and legal foundations of the general Police of the Urals and Siberia in the early 20th century]. *Politseyskoe pravo: istoriya i sovremennost'*. 3. pp. 101–105.

Сведения об авторе:

Рязанов Сергей Михайлович – кандидат исторических наук, старший преподаватель Пермского института Федеральной службы исполнения наказания России (Пермь, Российская Федерация). E-mail: s_gyazanov@mail.ru

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Information about the author:

Ryazanov Sergey M. – Candidate of Historical Sciences, Senior lecturer at the Perm Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia (Perm, Russian Federation). E-mail: s_ryazanov@mail.ru

The author declares no conflicts of interests.

The article was submitted 20.08.2019; accepted for publication 21.03.2023

Статья поступила в редакцию 20.08.2019; принята к публикации 21.03.2023