

Любов Шара

**Взаємини міського самоврядування та поліції Чернігова
(друга половина XIX – початок XX ст.)**

У статті йдеться про взаємини виборного управління і поліції Чернігова протягом другої половини XIX – початку XX ст. Звертається увага на фінансування міським бюджетом правоохоронної інституції, головні напрями співпраці й непорозумінь між органами самоврядування та поліцією.

Ключові слова: міське самоврядування, поліція, обов'язкові видатки, взаємодія, конфронтація.

Relationship between the city municipality and police of Chernihiv

(second half of XIX - beginning of XX cent.)

The article deals with a relationship between the elected administration and police of Chernihiv during the second half of XIX - early XX centuries. Attention is drawn to the financing of law enforcement institution by the city budget, the main directions for cooperation and misunderstandings between the self-government bodies and police.

Key words: city municipality, police, obligatory expenses, cooperation, confrontation.

Міське громадське управління Чернігова започаткувалося у контексті модернізації 60-70-х років XIX ст. й структурувалося розпорядчою інституцією – думою та виконавчою – управою, очолюваними міським головою. Законодавчим фундаментом для функціонування стали Положення 1870 р., 1892 р. і «Продовження», внесені на початку XX ст., якими окреслювалося широке поле для вирішення різноманітних господарсько-побутових й соціальних проблем місцевої громади. Утім, виборне врядування не отримало права на примус, а, отже, мало тісним чином співпрацювати з поліцією, аби його розпорядження вчасно виконувалися усіма містянами.

Взаємини між самоврядуванням і поліцією не завжди були конструктивними, а, почасти, доходило й до відвертих конфліктів. Окремі

аспекти даної проблематики прописувалися у розвідках В. Руденка [13; 14], Т. Демченко, О. Тарасенка [4], Ю. Нікітіна [6], Д. Чорного [16], але комплексне дослідження відсутнє. Задля заповнення інформативного поля, ставимо за мету виділити головні напрями співпраці органів міського самоврядування і поліції Чернігова протягом другої половини ХІХ – початку ХХ ст. та вказати причини непорозуміння між ними.

Відразу зауважимо, що роком народження чернігівської поліції вважається 1798-й, коли на підставі «Статуту благочиння або поліцейського» (1782 р.) сформували державні органи з охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю [14, с. 20; 15, с. 190]. Станом на 1802 р. територію Чернігова контролювали стражі порядку, яких розмістили в 11-ти поліцейських будках [14, с. 20].

Упродовж століть трансформувалася законодавча база стосовно компетенції поліції, збільшувався її штат. Правоохоронці перебували під подвійним підпорядкуванням: Міністерства внутрішніх справ, до складу якого входили, та губернатора, вищого чиновника МВС у губернії. Безпосереднім очільником міських поліцейських був поліцмейстер. Межі повноважень стражів порядку охоплювали різноманітні завдання: контроль за суспільним порядком, боротьба зі злочинністю, турбота про протипожежну безпеку, проведення рекрутського набору, збір інформації про запаси продовольства та їх охорона, митний контроль, утримання й трудове використання ув'язнених, забезпечення належного стану шляхів сполучення, боротьба з сараною та інше. Зауважимо, що у контексті майбутніх реформувань сторонні питання відпадуть, залишаться тільки охорона правопорядку й боротьба зі злочинністю.

На підставі поліцейського законодавства 1862 р. у Чернігові з населенням 14612 осіб (данні за 1861 р.) функціонували 2 поліцейські частини. Перша, разом з управлінням поліцмейстера, розміщувалася у збудованому 1860 р. двоповерховому цегляному приміщенні навпроти

Театрального скверу (нині – Чернігівська міська прокуратура). Друга – на вулиці Набережній (вул. Пушкіна, між вулицями Шевченка та Родимцева; будівля не зберіглася).

На початку ХХ ст. склад поліції Чернігова формувався з поліцмейстера, його помічника, двох приставів, чотирьох їхніх помічників і 45 городових. Вони контролювали правопорядок у місті, де мешкали 32 тис. осіб. 1906 р. число стражів порядку збільшилося до 67 чоловік, без урахування поліцмейстера, приставів та помічників. Через два роки у складі поліції відкрили «розшукове відділення» й організували поліцейський оркестр, для якого з Москви привезли повний набір першокласних музичних інструментів [14, с. 21].

Співпраця органів міського самоврядування та представників поліції відбувалася практично у всіх царинах життєдіяльності міста. Зокрема, правоохоронці входили до санітарної комісії, яка створювалася задля регулярної ревізії закладів, спеціалізованих на виробництві й реалізації продовольчих товарів (скотобійні, м'ясні, продуктові лавки, павільйони), приватних помешкань містян, громадських закладів, вулиць і площ Чернігова. Зазвичай, перевірочні рейди здійснювалися 1-2 рази на тиждень, у разі виявлення порушень складалися протоколи, а стражі поліції зобов'язувалися контролювати виконання занотованих у них рішень (навести порядок протягом певного часу, заплатити штраф, відпрацювати кілька днів на громадських роботах, призупинити виробництво або продаж продовольства тощо). Якщо порушник ігнорував постанови санітарної комісії, на нього вдруге складався протокол і передавався мировому судді. Контроль за реалізацією присуду також належав до обов'язків правоохоронців, які могли арештувати на кілька днів через відмову коритися судовому рішення. Коли ж йшлося про знищення неякісних продуктів, то робила це теж поліція, складаючи відповідний протокол.

Важливим напрямом взаємин гласних із поліцейськими був контроль за виконанням містянами обов'язкових постанов думи, що видавалися майже на усі випадки життя. Їхня тематика охоплювала чимале коло: від правил утримання у чистоті приватних помешкань, облаштування тротуарів, водостоків, чищення димоходів до встановлення твердих цін на продукти харчування, поведження в умовах епідеміологічних захворювань, із скаженими тваринами, правил зберігання легкозаймистих речовин.

Відповідно до ст. 104 Міського положення 1870 р. проект ухвали неодмінно подавався поліцмейстеру, який мав право висловлювати власне бачення і, заразом, міг пропонувати громадському управлінню розробити обов'язкову постанову, необхідну, з його точки зору, для поліпшення міського благоустрою. Якщо очільник поліції не погоджував текст ухвали, то обидві сторони могли звернутися до Губернського із міських справ присутствія (з 1892 р. – Губернського із земських і міських справ присутствія) [10, с. 833].

Затверджений текст обов'язкової постанови публікувався на сторінках періодичних виданнях («Черниговских губернских ведомостей») й доносився до населення шляхом виставлення у публічних місцях (на центральних вулицях і площах). Правоохоронці повинні були стежити за «точним виконанням обов'язкових постанов; допускалося обрання особливих дільничних попечителів, яких забезпечували спеціальними посвідченнями, виписаними на бланках управи з печаткою». Можливість порушити судову справу проти тих, хто не виконував обов'язкові постанови, надавалася поліції, дільничним попечителям і громадському управлінню (ст. 112, 113) [2, с. 451].

Співпраця двох структур, на жаль, не завжди була безхмарною. Одну з хронічних причин непорозуміння між врядуванням і поліцією зумовило фінансування останньої з міського бюджету. Згідно з чинним законом самоврядні структури мусили чітко розмежовувати видатки на обов'язкові та

необов'язкові. До перших належало утримання поліції, в'язниці, пожежної команди, інституцій Міністерства внутрішніх справ, виконання військової повинності, сплата майнового податку на користь земства. Усе, що лишалося, вважалося необов'язковими витратами і могло спрямовуватися на вирішення місцевих проблем. Без сумніву, така ситуація страшенно дратувала гласних, бо, на початку їхньої діяльності, коли коштів постійно бракувало, доводилося відмовлятися від значимих для чернігівців проектів, щоби покрити обов'язкові видатки і, в першу чергу, на поліцію.

Під час обговорення думцями міського бюджету неодмінно був присутнім представник поліції, маючи право висловлювати власне бачення стосовно обсягів відрахувань для правоохоронців. Губернатор, зі свого боку, теж ретельно стежив за виплатами на поліцію і не затверджував бюджет, якщо, на його переконання, сума виявлялася замалою (ст. 143) [10, с. 896]. Отож, за будь-яких обставин стражі порядку не лишалися без фінансування, тоді як запити міста задовольнялися за залишковим принципом, чекаючи кращих часів.

Кошти, виділені поліції, витрачалися для найму, ремонту, утримання (освітлення, опалення, прибирання) приміщення поліцейського відділку, купівлі поліцейським обмундирування, зброї, заробітну плату, відшкодування «квартирних» (оренда житла для іногородніх працівників; гроші давалися наперед за 3 місяці) і «роз'їзних» (відрядження за межі Чернігова), покриття непередбачуваних статей (ст. 139) [10, с. 837].

Досить складно простежити в динаміці обсяги відрахувань по усіх напрямках, але наявна інформація свідчить про їхнє постійне збільшення. Так, з огляду на розширення штату силової структури, заохочення до сумлінного виконання функціональних обов'язків, на чому постійно наполягав губернатор, зростали суми на заробіток правоохоронців. Якщо на початку 1870-х років страж порядку отримував щомісяця по 10-11,5 руб., то 1878 р. musiли підвищити до 15 руб., виконавши вказівку керівника губернії,

статського радника, камергера Анатолія Шостака [12, арк. 22]. Він вважав, що збільшення заробітної плати доцільне «з метою викорінення хабарництва серед служителів закону, адже за 25 руб. вони ладні звільнити злочинця, не кажучи вже про інші порушення». 15 руб. на місяць, замість 11,5 руб., – достатня сума для утримання родини й у поліцейського не виникатиме спокуса порушити професійні принципи в обхід законодавства, натомість «користь для міста буде неоціненна». 1908 р. поліцейським виплачували з міського бюджету вже по 20 руб. щомісячно.

Не лишалася статичною й оплата роботи та моральності поліцмейстера. На початку 1870-х років він отримував 200 руб. на рік, із 1878 р. – 300 руб., 1908 р. – 400 руб. [17, с. 77, 78].

На відрядження правоохоронців витрачалось, приміром, 1876 р. – 200 руб., 1879 р. – 600 руб., 1886 р. – 700 руб. [5, арк. 324]. Природньо, що і сумарні показники відрахувань для поліції зростали.

Обов'язкові видатки гальмували розвиток міського господарства. Сенатор Олександр Половцев, після ревізії міст Чернігівської губернії, зазначив у своєму звіті, що внаслідок поглинання доходів обов'язковими витратами рівень міського благоустрою дуже низький [5, арк. 1]. Подібна ситуація спостерігалася у всіх містах Наддніпрянщини. Приміром, Юрій Глизь наводить інформацію, що упродовж 1871-1892 рр. Київська дума мусила спрямовувати на запити поліції від 58,6 до 336,3 тис. руб. або у середньому не менше 70 тис. руб. кожного року, тоді як для утримання державних установ – 10 тис. руб. [1, с. 118, 119]. У цілому, ж на обов'язкові потреби відраховували 28-30,2 % від усіх видатків, а на благоустрій міського простору Києва – 11,1-22,7 %, соціальну сферу – 3-16 % [1, с. 226].

Загальна сума обов'язкових видатків Чернігівської думи була настільки великою, що нерідко перевищувала надходження, спричиняючи накопичення недоїмок. 1870 р. їх обсяги склали 11249 руб., 1875 р. – 11012 руб., 1880 р. –

8201 руб., 1885 р. – 18991 руб., 1897 р. – 21766 руб. Протягом 1870-1897 рр., вони зросли на 10517 руб. [5, арк. 175-178].

Поглиблювалися непорозуміння між гласними та поліцією і через потребу утримувати міським коштом в'язницю. Характерно, що до 1870 р. шестигласна дума (виконавча інституція міського врядування, створеного за Грамотою 1785 р.) освітлювала в'язницю, опалювала, вивозила нечистоти, відраховувала на заробіток працівникам [11, арк. 885]. За новообраним громадським управлінням zostалися опалення, освітлення і прибирання, в результаті чого загальна сума витрат скоротилася (ст. 139) [10, с. 837]. Якщо 1869 р. Чернігівська дума асигнувала на в'язницю 2113 руб., то 1871 р. – 895 руб. [8, арк. 1]. Утім, надалі, враховуючи подорожчання палива й надання інших послуг, видатки сягали у середньому 2426 руб. щорічно.

Опалення і підтримання належного санітарно-гігієнічного стану в'язниці здійснювалося, як правило, підрядним шляхом. Міська управа організовувала тендерні змагання, на підставі яких визначався підрядник і укладався договір. Так, 1881-1882 рр. сміття вивозив щомісячно О. Зайченко за 12,5 руб., димарі чистив Ф. Вольдштейн за 5 руб., підлогу мила А. Нарахова за 6 руб. [9, арк. 22].

Бюджетним коштом ремонтувалося приміщення в'язниці; для її потреб місто виділяло землі (наприклад, для будівництва квартир начальнику закладу та наглядачам).

Властиво, що держава давала дотації на в'язницю – 500-1000 руб. на рік, але вони надходили із запізненням чи у зменшеному обсязі. Скажімо, упродовж 1875-1881 рр. Чернігів отримав 1015 руб. Думці звернулися до Міністерства внутрішніх справ із клопотанням про ліквідацію заборгованості, однак не отримали позитивної відповіді. 1885 р., коли взагалі виявилось сутужно утримувати в'язницю, з казни перерахували 2462 руб. 66 коп. [17, с. 78, 79].

Обтяжливість фінансування спонукала виборне врядування прохати губернатора звільнити від утримання поліції та в'язниці, наголошуючи, що поліцейське відділення виконує свої обов'язки не тільки в інтересах міського, а й сільського населення, а у в'язниці відбувають покарання злочинці з повітів. Звісно, запити zostалися без уваги, адже ухвали про відміну обов'язкових видатків не входили у межі повноважень губернської влади. Єдине, на що могли розраховувати самоврядні структури, – використання ув'язнених на різноманітних громадських роботах, зокрема, під час брукування вулиць і площ, прибирання тощо. Оплата роботи арештанта обходилася бюджету 15 коп. за день, а поденного робітника – 20-50 коп. – економія очевидна [17, с. 123].

Ще одним камнем спотикання між поліцією та міським врядуванням було питання про підпорядкування пожежної частини. Вона теж фінансувалася місцевим бюджетом, але контроль за її роботою, а, отже, і розпорядження фінансами, належали поліції (ст. 139) [10, с. 837]. На зламі 80-90-х років XIX ст. дійшло навіть до відкритого протистояння між поліцмейстером і міською думою, гласні якої неодноразово клопотали перед Міністерством внутрішніх справ передати у їхнє розпорядження пожежну команду. У відповідь отримали: «прохання надійшло запізно, уже затверджено штат пожежників». Дума запропонувала компромісне рішення – разом із поліцією контролювати використання вогнеборцями місцевих коштів. Проте і дану ідею не підтримали ні поліцмейстер, ні міністерські чиновники [7, арк. 1-2].

Своєрідним виходом стало заснування думою Вільного пожежного товариства (1893 р.), куди найняли 28 пожежних на чолі з брандмейстером Григорієм Селюком. Віддали для пожежного депо будинок на Богоявленській вулиці, неподалік від Красного мосту, потурбувалася про обмундирування та укомплектування добровольців інвентарем. На бюджетні 1500 руб. придбали 4-х коней, зброю, 4 бочки, 2 насоси; згодом докупили ще

2 бочки з насосами й виділили луки для випасу коней біля р. Стрижень [17, с. 144].

Постійною причиною конфліктування самоврядних інституцій зі стражами порядку було відверте ігнорування останніми свої прямих обов'язків – контроль за виконанням містянами думських постанов. З моменту набуття постановою чинності поліцейські мали стежити, аби вона не порушувалася (ст. 107). Якщо помічали зворотне, на винних складали протокол і передавали його до суду [10, с. 833]. Утім, робилося це знехотя, оскільки допомога гласним вважалася справою другорядною; складені протоколи губилися поміж інших справ і не доходили до каральної інстанції. Навіть сенатор О. Половцев, перевіrivши Чернігівську губернію, констатував, що поліція не лише не допомагає органам самоврядування, але й частково не виконує своїх обов'язків [17, с. 122].

Громадське управління прохало губернатора змусити поліцію сумлінно ставитися до своєї роботи, але досягали бажаного не завжди. Відтак, поміж гласних лунало щире нерозуміння навіщо фінансувати поліцію, якщо вона бездіяльна, і, водночас, спостерігалось ігнорування запитів правоохоронних органів. Підтвердженням цього є рапорт поліцмейстера, написаний 1 вересня 1906 р. на ім'я губернатора, в якому йшлося про слабку потужність ліхтарів і відсутність їх в окремих районах міста. «Деякі вулиці, – скаржився керівник поліції, – освітлюються електроенергією, а деякі – гасом. Однак, світло як тих, так й інших тьмяне, ліхтарі розташовані далеко один від одного. Вимикають їх о другій годині ночі, після чого настає темрява. Якщо місяць уповні, ліхтарі не запалюють і тоді здійснюються пограбування. Поліцейські, патрулюючи місто, мусять йти напomaцки, а громадські нічні сторожі, зазвичай, дряхлі, ні на що не здатні старі, у такий час лягають спати» [3, арк. 1, 1 зв.]. Враховуючи усе це, клопотав поліцмейстер, доцільно змусити управу, щоби вона не вимикала освітлення до ранку, а на вулицях з електроліхтарями додатково встановила гасові, чергуючи їхнє увімкнення.

Губернатор погодився з аргументацією очільника поліції й направив необхідне розпорядження в управу, яка не тільки уміло відкинула усі звинувачення, а й сама засудила бездіяльність поліції. Підтвердила, що, дійсно, електроточки вимикають о другій годині ночі, адже тоді припиняється робота електростанції. Потому вчасно запалюють гасові ліхтарі й освітлюють місто до ранку, залежно від пори року, до 4-5 години. Їхня кількість не зменшилася, навпаки, щороку збільшується на 50 штук.

Недостатність освітлення пояснюється зовсім іншим – гасові ліхтарі часто розбивають, виймають лампи, або грабують і провина за це покладається на поліцію [3, арк. 4]. Міська управа, зі свого боку, може лише уклінно клопотати перед губернатором, аби він змусив поліцмейстера якомога швидше знайти винних у псуванні громадського майна і притягти їх до відповідальності [3, арк. 4 зв.]. Усі зробили відписки, а проблема не вирішилася і від того страждали містяни.

Таким чином, інституції громадського управління, не маючи права примусової влади, могли виконувати свої функціональні зобов'язання й задовольняти запити місцевої громади, тісно співпрацюючи з поліцією. Обопільно вони здійснювали санітарно-гігієнічні рейди, змушували населення виконувати обов'язкові постанови думи. Водночас, як переконують джерела, робота в унісон між органами самоврядування і правоохоронцями вдавалася не завжди. Почасти стражі порядку не поспішали допомагати громадському управлінню, як того вимагала буква закону, а виборне врядування, зі свого боку, скаржилося на обтяжливість фінансування поліції, в'язниці; вимагало підпорядкувати їм пожежну частину, утримувану також міським коштом.

Протистояння між двома інституціями, без сумніву, шкодило інтересам місцевої громади, натомість гармонійні взаємини відкривали широкі можливості для вирішення значимих господарсько-побутових і соціальних проблем. Зокрема, перспективними напрямками для дослідження можуть

стати такі аспекти, як взаємодії міського громадського управління і поліції під час неврожайних років, боротьби з епідеміологічними захворюваннями, координація міграційних потоків під час Першої світової війни та багато іншого.

Джерела та література:

1. Глизь Ю. Київська міська дума: розбудова модерного міста. Київ, 2019. 328 с.
2. Городовое Положение 11 июня 1892 г. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/grd1892.htm>
3. Дело о недостаточном освещении города Чернигова. 3 сентября 1906 – 25 сентября 1906 г. *ДАЧО* (Державний архів Чернігівської області). Ф.145. Оп. 1. Спр. 364. Арк. 4.
4. Демченко Т., Тарасенко О. До історії діяльності Чернігівської міської думи в жовтні 1905 року. *Сіверянський літопис*. 2006. № 2. С. 11-19.
5. Записка сенатора Половцева о состоянии городского хозяйства в городах Черниговской губернии (Часть 2) (1871-1881 гг.). *ДАЧО*. Ф.128. Оп. 1. Спр. 14460. 571 арк.
6. Нікітін Ю. Культурно-господарська діяльність муніципальних структур в останній третині XIX ст.: на прикладі Чернігівської губернії. *Сумська старовина*. Суми, 2009. № XXVIII-XXIX. С. 7-20.; Його ж. Пореформені міста Полтавської, Харківської та Чернігівської губерній у другій половині XIX ст.: історичний аспект самоврядування. Вінниця, 2014. 252 с. та інші.
7. Переписка с городским управлением о передаче в ведение полицейского управления пожарных команд, постройке Красного моста и больницы в г. Чернигове (1 июля 1894 – 6 мая 1897 гг.). *ДАЧО*. Ф. 145. Оп. 1. Спр. 30. 7 арк.
8. По рапорту Сосницкого уездного исправника с просьбою о побуждении городской думы к устройству или найму помещения для арестованных при

- полиции (11 марта – 28 ноября 1876 г.). *ДАЧО*. Ф. 127. Оп. 116. Спр. 54. 24 арк.
9. По рапорту Черниговской городской думы относительно содержания местной тюрьмы (25 мая – 13 ноября 1880 г.). *ДАЧО*. Ф. 127. Оп. 17 б. Спр. 14. 24 арк.
 10. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том. XLV. Отделение первое. 1870. от. № 47862-48529. – СПб., 1874. Часть 1. Законы 47862-48529. С. 821-839. URL: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php
 11. Постановление городских дум о назначении членов управ и попечителей приходских училищ, увеличение количества городских и др. (23июня – 7октября). *ДАЧО*. Ф. 127. Оп. 23. Спр. 2016. 900 арк.
 12. Протоколы заседаний Черниговского губернского по городским делам присутствия (1872 г.). *ДАЧО*. Ф. 146. Оп. 1. Спр. 1. 98 арк.
 13. Руденок В. Наш Губернский хутор (Чернигов в XIX столетии). Чернигов, 2002. 47 с.
 14. Руденок В. Чернігів – подорож на 100 років назад. Чернігів, 2009. 81 с.
 15. Склярова Ю. Атестація поліцейських в Україні (історико-правовий аспект). *Підприємництво, господарство і право*. 2018. №12. С. 190-194. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/12/36.pdf>
 16. Чорний Д. По лівий бік Дніпра: проблеми модернізації міст України (кінець XIX – початок XX ст.). Харків, 2007. 304 с.
 17. Шара Л. Чернігівська міська дума (70-90-ті роки XIX ст.). Чернігів, 2010. 224 с.