

УДК 94 (4 Бел): 351.74

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОРОДСКОЙ ПОЛИЦИИ В БЕЛОРУССКИХ ГУБЕРНИЯХ

А. А. КОСЕНКО

(Могилевский институт Министерства внутренних дел Республики Беларусь)

Рассматриваются вопросы об организации деятельности полиции Российской Империи в крупных населенных пунктах Беларуси в период с 1862 по 1917 г.г., в которых имелось городское полицейское управление. Анализируется вопрос организации, эффективности работы полиции и основных критериев её оперативно-служебной деятельности.

Ключевые слова: полиция, эффективность, Российская Империя, Беларусь, организация работы, город.

Введение. Министерство внутренних дел и его структурные подразделения должны на высоком профессиональном уровне осуществлять свою деятельность, обращаясь, по возможности, к опыту своих предшественников, примерам ведомственной истории, страницы которой полны бескорыстных примеров служения Родине и народу. На протяжении всей человеческой истории государственные правоохранительные органы (дружина, полиция, милиция, органы внутренних дел и т.п.) выступали государственным органом, который осуществлял функции по борьбе с преступностью, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

В связи с глубокими преобразованиями всех сфер общественной деятельности, вызванных крестьянской реформой 1861 года, полиция, как один из основных государственных органов управления, также должна была быть подвергнута серьезным изменениям.

Реформа полиции 1862 года подразумевала глубокую реорганизацию всех органов полиции, в том числе создание отдельных управлений полиции в городах, а также отдельных посадах и местечках, где она была необходима. Как считал профессор полицейского права И. Т. Тарасов, город «всегда и неизменно шел впереди при поступательном учреждении в вопросе развития органов полиции» [цит. по 1, с. 39].

Основная часть. Согласно «Временным правилам об устройстве полиции в городе и уездах губерний, по общему учреждению управляемых» от 25 декабря 1862 года, являющимся основным нормативным правовым актом, регламентирующим проведение реформы полиции, во всех «губернских и некоторых наиболее значительных городах, посадах и местечках» организовывалась отдельная от уездов городская полиция. Правила организации городской полиции не распространялись на «столичные полиции С.-Петербурга и Москвы, устроенные по особым учреждениям, и на полицию некоторых городов, военных портов и местечек, неподведомственных местному губернскому начальству...». Городская полиция должна была финансироваться за счет средств государственного бюджета. [2, с.589].

В соответствии с положениями «Временных правил об устройстве полиции в городе и уездах губерний, по общему учреждению управляемых» 1862 года на территории современной Республики Беларусь городская полиция должна была быть создана в губернских городах Витебск, Гродно, Минск, Могилев, а также в определенных уездных городах: г. Бобруйск Минской губернии и г. Брест-Литовск (в настоящее время – г. Брест) Гродненской губернии [3, с. 543].

В соответствии с действующим законодательством городские полицейские управления были разделены на 3 разряда [3, с.544].

Должность	Число лиц	Оклад (руб.)	Классы и разряды		
			По должности	По пенсии	По шитью на мундир
1 разряд					
Полицмейстер	1	1500	VII (гражданский классный чин – надворный советник; в армии – подполковник пехоты).	V (гражданский классный чин – статский советник; в армии – нет).	–
Помощник полицмейстера	1	1000	VIII (гражданский классный чин – коллежский асессор; в армии – майор в пехоте (до 1884 года), капитан в пехоте (с 1884 года), ротмистр в кавалерии (с 1884 года).	VI (гражданский классный чин – коллежский советник; в армии – полковник в пехоте).	–
Секретарь	1	600	X (гражданский классный чин – коллежский секретарь; в армии – штабс-капитан в пехоте (до 1884 года), поручик (с 1884 года).	VII (гражданский классный чин – надворный советник; в армии – подполковник пехоты).	IX (гражданский классный чин – титулярный советник; в армии – штабс-капитан пехоты).
2 разряд					
Полицмейстер	1	1200	VII	V	–
Секретарь	1	500	X	VII	IX
3 разряд					
Полицмейстер	1	1000	VII	V	–
Секретарь	1	400	X	VII	IX

Процесс создания городских полицейских управлений в губернских городах шел достаточно быстро. К примеру, в г. Могилев городское полицейское управление было создано уже в 1863 году [4, с. 112]. Вместе

с тем, городские полицейские управления в других городах были основаны позже. Дореформенные городские полицейские учреждения, т.е. городничие управления, в Могилевской губернии оставались в 1863 году еще в г. Быхове, г. Гомеле, г. Горки, заштатном г. Копысь, г. Климовичи, г. Мстиславле, г. Орша, заштатном г. Бабиновичи, г. Рогачеве, г. Сенно, г. Чаусы, г. Черикове [4, с. 125, 136, 149, 157, 167, 172, 184, 195, 197, 209, 219, 227]. Однако уже в 1864 году городские органы внутренних дел нового образца были созданы в г. Гомеле, г. Мстиславле и г. Рогачеве [5; С.102, 140, 169], в остальных уездных городах уездная полиция, в соответствии с «Временным правилам об устройстве полиции в городе и уездах губерний, по общему учреждению управляемых», включила в свой состав и городскую полицию.

Штатная численность городского полицейского управления состояла из полицмейстера, его помощника, общего присутствия городского полицейского управления, в состав входили полицмейстер в качестве председателя, его помощник и два заседателя от городских сословий, канцелярия под руководством секретаря, а также иных полицейских чинов (частных приставов, их помощников, околоточных и городовых) [2, с. 590–593].

Однако дальнейшее социально-экономическое развитие страны ставило перед правительством новые задачи. В связи с этим в 1887 году было принято Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О численном составе и устройстве полицейских команд в городах, для которых не издано особых штатов полиции». Данным документом был установлен порядок образования городских полицейских управлений в относительно небольших населенных пунктах, их штатная численность (пять городовых на две тысячи населения), а также устанавливалось финансирование вышеуказанных полицейских команд за счет средств местного бюджета [6, с. 171]. Вопрос финансирования городских полицейских команд за счет местного бюджета вызвало определенные опасения полицейских чиновников. К примеру, в рапорте станового пристава 2-го стана Гродненской губернии об организации полицейских команд в городских поселениях Индура, Кринки и Великая Берестовица указано, что «5-м пунктом Закона 14 апреля сего года содержание городовых отнесено на средства городских поселений. На практике я убедился горьким опытом, что надобность в усилении охраны общественного порядка и безопасности вызывается исключительной деятельностью и характером ... (населения), которые всеми силами стараются не нести на это никаких расходов; поэтому городовые в случае их назначения не будут получать содержание... Посему полагаю бы: 1) на содержание городовых дорожную, подводную и другие повинности обратив выдаваемым еврейским обществом из коробочного сбора суммы на общественные надобности предоставив обществу на покрытие расходов на содержание школ и молитвенных домов, пособие бедным и погребения умершим, собирать деньги по раскладке; и 2) при недостаточности выдаваемых обществом сумм недостающую сумму покрывать из запасного капитала коробочного сбора» [7, л. 4–5].

Организация работы полиции в городах, где имелось городское полицейское управление, закреплялась ежедневным письменным приказом полицмейстера. Структурно данный приказ состоял из нескольких разделов.

Первый раздел являлся своеобразной патрульно-постовой ведомостью и включал в себя пофамильный перечень сотрудников полиции, заступающих на службу в текущие сутки, с указанием дежурного по городу (аналог сегодняшнего ответственного дежурного по отделу внутренних дел), чиновника при управлении, приставов, дежурных по частям с их указанием и постовых, с указанием конкретной территории несения службы (аналог маршрута патрулирования). Всего ежедневно в губернском городе для охраны общественного порядка в среднем задействовалось около 45 сотрудников полиции [8].

Главной задачей дежурных приставов и постовых являлось выявление и пресечение преступлений и противоправных проступков, составление соответствующих протоколов, задержание лиц, совершивших наказуемые деяния. При этом можно констатировать, что эффективность несения службы была достаточно невелика. К примеру, в 1916 году в г. Минске, в период с 9 по 16 января, сотрудниками полиции был составлен 41 протокол и задержано 107 лиц (не только правонарушителей, но и различных категорий разыскиваемых), с 16 по 23 января – составлено 78 протоколов и задержано 52 человека [9, л. 24, 35].

В дальнейшем рассматриваемые показатели составляли:

- с 23 по 30 января – 93 протокола и 113 задержанных;
- с 31 января по 06 февраля – 86 протоколов и 117 задержанных;
- с 07 по 14 февраля – 54 протокола и 107 задержанных;
- с 15 по 21 февраля – 34 протокола и 109 задержанных;
- с 22 по 27 февраля – 48 протоколов и 73 задержанных [8, л. 44, 51, 62, 70, 78].

При дальнейшем ознакомлении с отчетными документами полицейских городских управлений вышеуказанные показатели результативности работы полиции в целом не отличаются от вышеприведенных цифр. Т.е. можно рассчитать, что ежедневно в губернском городе около 45 дежурными сотрудниками ежедневно составлялось 8,86 протоколов и задерживалось 13,84 человека. Хотелось отметить, что речь идет об эффективности работы губернского города в условиях нахождения фактически в прифронтовой зоне в военное время, т.е. в условиях усиленного варианта несения службы, когда все сотрудники полиции должны нести службу крайне внимательно и наиболее прилежно.

Основными преступлениями были кражи, среди составов правонарушений выделялись нарушения санитарного состояния, продажа спиртных напитков и появление в нетрезвом виде, недоставление подвод в часть, нарушение обязательных постановлений. Чаще всего, за исключением лиц, совершивших преступления, задерживались дезертиры, лица, уклоняющиеся от воинской повинности, а также «за бесписьменность» [9, л. 11].

Второй раздел приказа уточнял порядок несения службы в общественных местах и местах проведения массовых мероприятий. К примеру, в приказе от 05 января 1916 года было отмечено, что «по случаю крестного хода по пути следования процессии все магазины, лавки, ворота и калитки домов, а также балконы должны быть закрыты, собрание публики как на балконах, так равно и на тротуарах, в воротах и около магазинов не допускать» [9, л. 7]. Также в данном разделе указывалось время и порядок временного, в течение дежурных суток, передислоцирования нарядов при запланированных мероприятиях, к примеру «на время представления в театре», «охранение порядка во время разбора дел в уездном суде» и т.п. [8, л. 56, 58, 61, 66].

Третий раздел приказа представлял собой различные распоряжения по личному составу, т.е. информацию о сотрудниках, откомандированных для решения служебных задач, назначений, перемещениях по службе, увольнении, поощрениях и взысканиях, с указанием конкретных обстоятельств, послуживших их причинами. В частности, можно привести несколько выдержек из приказов по Витебскому городскому полицейскому управлению:

«На Смоленском базаре в мясных рядах 4 сего Октября найдены были неочищенные от кала внутренности убитого скота, за что участкового городского Сидорова штрафую 2 рублями» [8, л. 17] или «Городовой 3 части Дубровин, как неоднократно замеченный спящим на посту увольняется от службы, а на его место зачисляется запасной ефрейтор Доминик Казулин, оба с 18 сего Октября» [8, л. 23].

Четвертый раздел приказа содержал ориентировки на разыскиваемых лиц, а также требования по исполнению текущих вопросов и указание на выявленные недостатки, причем характер замечаний и наставлений был достаточно разнообразным. Если при выявлении недостатков они просто констатировались и иногда высказывались возможные меры воздействия к провинившимся, то некоторые наставления являлись по своей сути желаемым алгоритмом действий подчиненных сотрудников и представляли собой своеобразные методические рекомендации.

Так, в приказе Витебского городского полицейского управления № 263 от 29 марта 1896 года полицмейстер констатирует следующее: «При объезде города мною не были найдены на своих участках как Чиновники Полиции так и участковые городские, из чего видно, что как те так и другие редко обходят вверенные им участки и вообще мало заботятся о благоустройстве их, как то не обращают внимания на тротуары и мостовую, чистоту дворов, помойных ям и отхожих мест, на бродяжий скот и освещение уличных фонарей, о чем уже неоднократно замечалось мною лично, а также и в приказах. Напоминаю вновь об этом г. Приставам предлагаю иметь неослабное наблюдение за тем, чтобы как Чиновники, так и городские ежедневно посещали свои участки для вышеуказанной цели, дежурные же обходные Чиновники чтобы аккуратно обходили часть и кончали обход не ранее 5 часов утра, причем объявить всем Чиновникам, а также и городским, что на будущее время за подобные упущения по службе они будут представляться к увольнению от службы» [8, л. 6].

Совсем другой характер имело распоряжение полицмейстера г. Витебска, изложенное в приказе № 361 от 29 декабря 1904 года. В нем говорилось: «В последнее время участились случаи конокрадства в г. Витебске, причем по характеру краж можно судить, что таковые совершаются одними и теми же лицами, но лошади остаются не розысканными, а виновные не обнаруженными. Вменяю в обязанности Приставов немедленно, по получению заявлений, по горячим следам принимать все зависящие меры к обнаружению похищенного и задержанию похитителей, надзирая для сего за людьми подозрительными и проверяя время от времени их пристанища. Ночному обходу из помощников приставов и городских, а также ночным сторожам, надлежит неупустительно следить за всеми проезжающими в ночное время, в особенности верхом на лошади, таких лиц задерживать и доставлять в часть для удостоверения личности и проверки принадлежащих им лошадей. Участковые городские и ночные сторожа обязаны требовать у коневладельцев, чтобы с наступлением вечера, ворота у дворов их были на запоре. Участковым чиновникам и городским следует находиться на своих районах возможно чаще, также с наступлением темени, задерживать всех лиц, шатающихся по улице и у чужих дворов без определенных целей и доставлять их в часть до соответствующих распоряжений. Проследить в течении дня за поведением людей на базарах, в трактирах, харчевнях и т.п. местах, где негласно убеждаться не продается ли или не отдается ли на сохранение кем-либо краденое. Вообще на деятельность по предупреждению и пресечению конокрадства обращаю особое внимание чинов вверенной мне полиции» [8, л. 107].

Исполнительные органы власти и руководство полиции, а также чиновники губернского правления, безусловно, видели данную проблему. Как уже отмечалось ранее, все предпринятые меры по различным причинам, прежде всего объективного характера, не привели к ожидаемому властями и населением эффекту.

В 1909 году в своих приказах и распоряжениях губернатор Могилевской губернии, генерал-майор, барон К.С. Нолекен отмечал, что «некоторые из господ начальников полиции, возбуждая ходатайства о наложении административных взысканий... не сообщают при этом заключений своих о роде и размере взыскания... При отсутствии необходимых заключений... губернское начальство... вынуждено требовать дополнительные справки... что отдалает момент подвержения наказанию... что имеет, для порядка и спокойствия, столь существенное значение» [10, с. 499]. Он же отмечал также следующие недостатки: обнаружение неисполнения судебных приговоров в течение нескольких месяцев, небрежное отношение к делам частных лиц, волокита материалов при производстве дознания, неподдержание обвинения в суде по составленным протоколам о правонарушениях и т.п. [10, с. 516–517].

Оставляла желать лучшего исполнительская и регистрационно-учетная дисциплина. Имеется возможность проанализировать деятельность полиции по вопросу приема, регистрации, рассмотрения и раз-

решения заявлений, сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, информации о происшествиях, а также обращениях граждан и юридических лиц (бумаг) на примере г. Минска. К примеру, с 16.01.1905 в пять частей города поступило 941 заявление. На момент их поступления нерассмотренными оставались 2093 заявления [11, л. 27]. При этом на момент 23.01.1905 остались неисполненными только в г. Минске в течении недели 726 заявлений, сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, информации о происшествиях, а также обращениях граждан и юридических лиц из 3034, что составило 23,93% от общего количества поступивших заявлений, сообщений и обращений. При этом можно констатировать, что результаты эффективности деятельности полиции были очень далеки от показателей, которые предусматриваются в настоящее время.

Для того, чтобы дать объективную картину работы полиции того времени по вопросам регистрационно-учетной дисциплины можно привести показатели работы полиции г. Минска за 1916 год. В период с 26.04.1916 по 03.05.1916 в городское полицейское управление поступило 1710 заявлений, сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, информации о происшествиях, остаток нерассмотренных составил 3252, а остались неисполненными 1846, что составило 37,2%. [9, л. 189].

Подобные сведения можно приводить и далее. Неисполнительность и волокита, которую просто невозможно представить в настоящее время, распространялась не только на нижние чины полиции. К примеру, согласно приказу № 122 от 30.04.1916 года «Его Превосходительством Губернатором Помощнику Пристава Чешко за допущенную медленность в деле исполнения поручения канцелярии Его Превосходительства от 26 февраля сего года за № 45686 относительно производства дознания о пользовании Васильем Михайловичем Терещенко номерным знаком на принадлежащем ему самоходе неустановленного образца, объявлен выговор» [9, л. 390].

Заключение. На основании вышеизложенного необходимо отметить, что организация деятельности городских управлений полиции являлась одним из приоритетов работы правительства, направленным на повышение эффективности оперативно-служебной деятельности данных подразделений. Создание отдельных городских полицейских управлений, безусловно, способствовало организации, исполнению и контролю за исполнением принятых непосредственно Императором, Сенатом и действующими губернаторами законов и распоряжений. Вместе с тем, несмотря на все меры, предпринятые правительством страны и руководством Министерства внутренних дел Российской империи, обязанности чинов полиции, в том числе городской, оставались весьма широкими и многогранными, требующими значительной подготовки сотрудников полиции. Кадровое обеспечение полиции, в том числе городской, оставляло желать лучшего. Представители власти понимали, что без оказания кадровой, материальной и технической помощи регулярной полиции они не в силах изменить сложившуюся социальную и политическую ситуацию. Вместе с тем, необходимость дальнейшего проведения реформы, что подразумевало под собой принятие ряда мер материального и технического обеспечения, повышения качества комплектования, повышения квалификации уже имеющихся кадров, была осознана только к концу 1880-х годов, и уже не смогло реально повлиять на ситуацию в стране.

ЛИТЕРАТУРА

1. Тарасов, И. Т. Полиция в эпоху реформ / И. Т. Тарасов. – М. : Тип. А. И. Мамонтова и К, 1885. – 164 с.
2. Высочайше утвержденные Временные Правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых // Полное собрание законов Российской империи. Собрание II (1825 – 1881). – Т. 37. – Ч. 2 : Законы. – № 39087. – С. 588–593.
3. Высочайше утвержденное Приложение к 1-ой статье Временных Правил об устройстве полиции // Полное собрание законов Российской империи. Собрание II (1825 – 1881). – Т. 37. – Ч. 3 : Штаты и таблицы. – № 39087. – С. 543–544.
4. Памятная книжка Могилевской губернии на 1863 год / сост. Могил. губ. стат. комитет. – Могилев. : Губ. тип., 1862. – 355 с.
5. Памятная книжка Могилевской губернии на 1864 год / сост. Могил. губ. стат. комитет. – Могилев. : Губ. тип., 1862. – 378 с.
6. О численном составе и устройстве полицейских команд в городах, для которых не издано особых штатов полиции // Полное собрание законов Российской империи. Собрание III (1881 – 1913). – Т. 7. – Ч. 1 : Законы. – № 4351. – с. 171.
7. Нацыянальны гістарычны архіў Беларусі у г. Гродна (НГАБ у г. Гродна). – Ф. 77. Оп. 1. Д. 112.
8. Нацыянальны гістарычны архіў Беларусі (НГАБ). – Ф. 2631. Оп. 1. Д. 9.
9. НГАБ. – Ф. 300. Оп. 1. Д. 113.
10. Памятная книжка Могилевской губернии на 1909 год / сост. Могил. губ. стат. комитет. – Могилев. : Губ. тип., 1909. – 633 с.
11. НГАБ. – Ф. 300. Оп. 1. Д. 13.

Поступила 01.07.2019

ORGANIZING THE ACTIVITIES OF THE CITY POLICE IN THE BELARUSIAN PROVINCES

A. KOSENKO

This article examines work organization of Russian Empire police in the Belarussian settlements with city police department sins 1862-1917. The effectiveness of the police work and the main criteria of operational activities are analyzed.

Keywords: police, efficiency, Russian Empire, Belarus, work organization, city.