

совершеннолетними. Это были читательские конференции, вечера обсуждения прочитанных книг, сотрудники библиотек вывешивали и регулярно обновляли рекомендательные списки художественной литературы, организовывали витрины литературных новинок. Учителя и воспитательский состав к началу 50-х гг. добились, что подавляющее большинство воспитанников были читателями библиотек и систематически пользовались книжными фондами. Проблема заключалась в том, что в колониях остро ощущалась нехватка площадей для библиотек. В Могилевской колонии довольно значительная по объему (9 тыс. томов) библиотека ютилась в помещении площадью 16 м<sup>2</sup> [1, ф. 11, оп. 1, д. 60, л. 205].

В воспитательной работе в детских колониях не все обстояло благополучно. На это было конкретно указано в приказе министра внутренних дел СССР от 11 апреля 1951 г. «Об улучшении работы трудовых воспитательных колоний МВД». В нем отмечалось, что мало уделяется внимания индивидуальному изучению подростков, плохо организованы детские коллективы, воспитанники слабо вовлечены в общественную жизнь колоний, клубно-кружковую работу, занятия физкультурой и спортом. Особенно отмечалась неудовлетворительная постановка практического обучения и работа подростков на производстве. Указывалось, что в колониях свободное время детей в возрасте 11–13 лет, еще не занятых на производстве, часто не организовано и не используется в воспитательных целях. В некоторых колониях не было установлено круглосуточное наблюдение за подростками со стороны воспитателей, учителей, мастеров и надзирателей, допускались извращения в дисциплинарной практике, плохо работали общественные комиссии и советы воспитанников, не оказывалась помощь комсомольским и пионерским организациям. Имели место случаи освобождения из колоний, в частности из Витебской и Могилевской, плохо изученных и проверенных воспитанников, неправильное устройство освобождаемых подростков [2, с. 488–490].

Принятые государством меры дали положительные результаты. В начале 50-х гг. количество воспитанников колоний существенно уменьшилось, улучшилось качество воспитательного воздействия на детей и подростков. Всего за 1944–1953 гг. благодаря усилиям сотрудников милиции получили школьное образование, трудовое обучение и социальную адаптацию в детских колониях НКВД – МВД БССР и затем были устроены в приемные семьи, на учебу и работу 99 168 детей и подростков [1, ф. 11, оп. 1, д. 69, л. 311].

#### Библиографические ссылки

1. Арх. МВД Респ. Беларусь.
2. Дети ГУЛАГа. 1918–1956 / под ред. А.Н. Яковлева ; сост. С.С. Виленский [и др.]. М. : МФД, 2002 (Россия. XX век. Документы).
3. Данюшевский И.В. Как предупреждать детскую беспризорность // Государство и общественность в борьбе с детской беспризорностью / под ред. С.С. Тизанова и М.С. Эпштейна ; НКП РСФСР, Главсоцвос. М. ; Л. : Гос. изд-во, 1927.
4. Правоохранительные органы в СССР / В.В. Андреев [и др.]. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1991.

Дата поступления в редакцию: 27.01.2011

УДК 351.74(09)

*А.С. Жмуровский, кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Академии МВД Республики Беларусь*

### МЕСТНАЯ ПОЛИЦИЯ (ИЗ ИСТОРИИ СТАНОВЛЕНИЯ)

*Органы внутренних дел современной Беларуси длительный исторический промежуток времени развивались в русле аналогичной российской, а затем советской правоохранительной системы, аккумулируя при этом ее богатый профессиональный, практический опыт. Малую часть исторического материала, содержащего этот опыт, автор попытался обобщить и донести до читателя в предлагаемой статье.*

*Law enforcement bodies of modern Belarus have developed for a long period of time on the analogy of a Russian one and then Soviet law-enforcement system. Accumulating its rich professional practical experience. The author tried to generalize and report to the reader in the suggested article a small part of historical material containing this experience.*

До начала XVIII в., времени создания полицейской службы в государстве российском, вся деятельность по поддержанию общественного порядка именовалась «благочиние». Этот термин характеризовал работу органов общей компетенции, которые среди прочих осуществляли и правоохранительные функции.

Недостатки и слабость системы, местного управления в период формирования централизованного сословно-представительного государства были очевидны. Деятельность чиновников в правовой сфере являлась низкоэффективной. Она приносила мало дохода в казну и была тягостной для населения.

Земская реформа Ивана IV положила начало формированию выборных земских учреждений. Речь идет о губных и земских избах, служители которых – старосты, судьи (целовальники), земские дьяки, по-существу, выполняли функции полицейского самоуправления в городах и волостях.

Земские учреждения находились в ведении воеводского управления, осуществляли розыск преступников – «лихих людей», «татей», поддерживали общественный порядок, занимались судебной деятельностью. Создание земских распорядительных органов положило начало формированию местных управленческих структур [1].

На излете правления первого из Романовых – царя Михаила – пережившее Смутное время Московское государство приобрело такую устойчивость, что ни внешние опасности, ни внутренние проблемы не могли серьезно расшатать его основ. Более того, XVII–XVIII вв. стали временем стремительного территориального роста России, которая превратилась в одно из крупнейших государств мира. Это было время рождения Российской империи. Геополитические запросы и возможности страны требовали управленческих нововведений. Масштабные преобразования, изменившие весь строй русской жизни, были связаны с царствованием Петра I.

В рамках Петровских реформ все более отчетливо обозначается принцип централизованного способа управления государством. Не случайно полицейские органы формируются первоначально в столичных городах. Службу в них, как правило, несут солдаты и офицеры русской армии. Ощущая дефицит в кадрах, государство привлекает к полицейской службе гражданское население. Полицейская повинность частично распространяется на местных обывателей, из числа которых избираются старосты, сотские, десятские, караульщики [7].

Укрепляя собственные позиции, самодержавие оказывает все меньшую поддержку на государственном уровне местному самоуправлению. Постепенно земские и губные избы заменяются магистратами и ратушами, отличающимися меньшей степенью самостоятельности. Это подтверждают государственные законодательные акты первой четверти XVIII в.: Генеральный регламент (1720), Духовный регламент (1721), Регламент Главного магистрата (1721), Регламент Адмиралтейства (1722), Табель о рангах (1722) и некоторые другие, составленные по инициативе и при личном участии Петра I. Названные документы определяли штаты, структуру, функции и организацию деятельности государственных учреждений, порядок прохождения военной и гражданской службы [10].

Магистратам надлежало осуществлять судебные разбирательства по уголовным и гражданским делам, учреждать полицию. На практике же полицмейстерские конторы действовали самостоятельно и подчинялись лишь Главной полицмейстерской канцелярии. Вот почему некоторые магистраты создавали собственную местную полицию.

Принципиальные изменения в структуре местного административного управления произошли в эпоху Екатерины II.

Характерной особенностью внутренней политики императрицы было устранение серьезных недостатков в сфере областного управления: прежние губернии представляли собой слишком обширные территориальные единицы, в которых не хватало административных учреждений и квалифицированных чиновников. Кроме того, в одном ведомстве были смешаны функции администрации, суда, финансовых служб и др. С целью устранения этих недостатков в 1775 г. началась губернская реформа. В результате каждая новая губерния и уезд получили единообразное административное и судебное устройство.

Разделяя рациональную систему управления государством, предложенную французскими философами-просветителями, царица приняла ряд мер по улучшению организации и уточнению компетенции полицейских органов. Так, из ведения полиции были изъяты следственно-розыскные и судебные функции.

Знаковым документом, изменившим положение полиции, стал Наказ Главной полиции (1768). Наказ определял принципы организации и деятельности полиции, ее место в государственном механизме, а также профессиональные, моральные требования, предъявляемые к полицейским служащим. Документ содержал положение о том, что «полиция властна над всеми, не исключая никого, какого бы звания он не был».

Нормативно-правовую базу под организацию и деятельность полиции конца XVIII в. и последующего длительного периода подвели Учреждение для управления губерний (1775) и Устав благочиния или полицейский (1782) [2]. Согласно этим документам руководителями губерний являлись назначаемые верховной властью губернаторы, которым подчинялись губернские правления. Члены губернских и уездных исполнительных органов в большинстве своем избирались решением дворянских собраний из числа местных дворян. Среди прочих обязанностей в компетенцию губернатора входило руководство местной полицией. Главная полицмейстерская канцелярия прекращала свое существование.

Для организации сельской полиции в уездах, в том числе и белорусских губерний, был сформирован административно-полицейский орган – нижний земский суд, который состоял из избираемых на три года дворянством уезда земского исправника (капитан-исправника), которого утверждал в должности губернатор, и заседателей. Нижний земский суд обеспечивал порядок в уезде, уплату податей и сборов с крестьян, проводил предварительное следствие по уголовным делам, исполнял распоряжения губернского начальства и дворянской опеки, которая регулировала взаимоотношения в дворянской среде. Кроме того, являясь местным административно-полицейским органом, нижний земский суд отвечал за состояние дорог, мостов, переправ, пожарную и санитарную безопасность. В деятельности нижнего земского суда принимали участие сотские и десятские, избираемые из числа крестьян.

Губернская реформа изменила структуру городской полиции. По Уставу благочиния или полицейскому (1782) создавались благочинные управы – новые городские административно-полицейские органы. В столичных городах в управе благочиния председательствовал обер-полицмейстер. В губернских центрах ею руководили полицмейстеры, в уездах – городничие. Состав управы благочиния был представлен полицмейстером, приставами гражданских и уголовных дел, а также двумя ротманами.

С учреждением благочинных управ в их ведение перешли дела исполнительной полиции: исполнение законов и решений присутственных мест, наблюдение «за охраной благочиния, добронравия и порядка» (надзор за исполнением правил торговли, закона о паспортах, состоянием путей сообщения, сохранением церковного благочиния, преследованием тайных и незаконных обществ, запрещенных игр, предупреждением безнравственности).

Полицейская деятельность осуществлялась непосредственно в рамках городских частей и кварталов соответственно частными приставами и квартальными надзирателями. Частные приставы назначались на должность губернским правлением, а квартальные надзиратели – управами благочиния. Подчинялись квартальные надзиратели по службе частным приставам. В свою очередь, квартальные надзиратели руководили работой квартальных поручиков, полицейских-будочников и сторожей.

Подобная структура городской полиции сохранилась и после провозглашения Жалованой грамоты городам (Грамота на права и выгоды городам Российской империи) (1785), учредившей сословные органы городского самоуправления – городские думы.

Заметную организационную роль в деятельности уездной благочинной управы играл председательствующий в ней городничий. Должность эта была известна еще с конца XVI – начала XVII в. и являлась в те времена полуофициальной. Городовые приказчики назначались для обеспечения и поддержания в рабочем состоянии городских укреплений, сохранности боеприпасов, охраны общественного порядка, осуществления иной административной деятельности под руководством воевод.

В ходе Екатерининских реформ, в 1775 г., в уездных городах, не имевших комендантов, вводятся должности городничих, которым вменяется в обязанность осуществление административно-полицейского управления.

Городничий назначался Сенатом по представлению губернатора и при вступлении в должность приносил присягу. Состоял он обычно в восьмом классном чине, что соответствовало

уровню сухопутного майора. Под угрозой лишения чести и служебного места городничему за-  
прещалось оставлять свой город во время чрезвычайных обстоятельств.

Полицейские заботы находились в центре служебной деятельности городничего. Другим направлением его работы был контроль за исполнением законов и распоряжений губернского правления, решений судебных органов. Он ведал организацией противопожарной службы, вел работу по недопущению эпидемий, массовых неповиновений граждан, скопищ воров и беглых людей, оказывал покровительство всякому обиженному. Должность городничего просуществовала до декабря 1862 г.

К сожалению, местная полиция, организованная в годы правления Екатерины II, не получила центрального органа управления. Не было его ни на общегосударственном, ни на губернском уровне. Более того, сами полицейские органы отличались многообразием в организационном плане.

В ноябре 1796 г. российский престол наследовал сын Екатерины II Павел I (1796–1801). Не-  
долгое его правление оставило у современников тягостное впечатление. Усилия по совершенствованию полиции соответствовали желанию императора еще более ограничить дворянское уездное и городское самоуправление, самостоятельность местной администрации, судебных органов в пользу укрепления влияния центральной власти.

Не случайно полиции был поручен контроль за добросовестным исполнением чиновничеством своих функциональных обязанностей, усиление регламентации общественной и личной жизни подданных.

Добиваясь максимального контроля за деятельностью государственных учреждений, Павел I инициировал дальнейшее разделение компетенции армии и полиции. Император признавал последнюю составной частью системы управления гражданским обществом. Работой местной полиции руководили полицмейстеры, находящиеся в подчинении губернаторов.

Процесс дальнейших изменений в управлении полиции был прерван дворцовым переворотом 1801 г.

В целом можно отметить, что XVIII в. стал временем системного укрепления организационно-правовых основ деятельности и специализации государственных органов, в частности полиции.

Начало XIX в. ознаменовалось радикальными изменениями в структуре государственного аппарата. Перемены пришлось на годы царствования Александра I.

Манифестом от 8 сентября 1802 г. вместо петровских коллегий молодой император провозгласил образование восьми министерств, учрежден был также Комитет министров – высший законодательно-совещательный орган Российской империи [5].

Создание министерств способствовало систематизации и регламентации прав и обязанностей городского и уездного самоуправления. На Министерство внутренних дел была возложена функция контроля за деятельностью местных органов управления. Оно (Министерство полиции, 1811–1819) получило право утверждать штаты и инструкции как для городской полиции, так и для земских судов. Оно же отвечало за рекрутский набор, содержание земского ополчения (милиции), вело тайное наблюдение за иностранцами, ведало статистикой.

С начала XIX в. еще более укрепляется тенденция перехода полноты распорядительной власти на местах от уездной дворянской администрации к губернскому чиновничеству. В 1804 г. Министерство внутренних дел получает право назначения членов нижних земских судов без проведения выборов их на уездных дворянских собраниях. В дальнейшем тенденция эта стала правилом.

Начало этой традиции было положено деятельностью Министерства внутренних дел на местах, в национальных окраинах (Закавказье, Сибирь, Прибалтика, Западный край), где правительство принимало во внимание социально-экономические процессы, происходящие здесь. Так, в западных губерниях (особенно после восстания 1830–1831 гг.) в тех уездах, где преобладало шляхетство польского происхождения, капитан-исправник не избирался, а назначался Министерством внутренних дел по представлению губернатора [3]. Причем правило это было введено еще во времена Павла I, с октября 1799 г.

Следует добавить, что начиная с 1815 г. к охране общественного порядка в местах значительного скопления людей, во время проведения ярмарок, народных и религиозных праздников в помощь полиции стали привлекаться жандармские формирования.

Как видим, создание в **1802** г. Министерства внутренних дел – учреждения, где было сосредоточено все управление полицией, позволило укрепить организационную структуру последней и вывести практическую деятельность на новый качественный уровень.

Своеобразное видение процесса развития органов полиции имел Николай I [8]. Целью существования государственного аппарата очередной император считал его способность поддерживать в устойчивом состоянии государственный порядок. Вот почему он не находил нужным проводить глубокие преобразования системы управления, полагая достаточным ужесточение контроля за работой существующих центральных и местных структур власти.

Закономерным стало создание в **1826** г. III отделения Собственной его Императорского Величества канцелярии – органа политического надзора и сыска. В сферу его внимания были отнесены вопросы контроля за деятельностью государственных учреждений, административного аппарата и выборных структур.

Что касается деятельности местной полиции, то ее координацией занимался Департамент полиции, исполнительной – Министерство внутренних дел. Относилось это главным образом к вопросам приема на службу необходимого количества и качества работников, создания новых полицейских служб как в городах, так и в сельской местности, гражданского делопроизводства и контроля за прохождением документов, борьбы со злоупотреблениями полицейских чинов, правильностью исполнения наказаний.

После введения в действие в **1837** г. нового Положения о земской полиции и Наказа чинам и служителям земской полиции были созданы административно-полицейские округа, состоящие из нескольких волостей, именуемые станами, поддержанием порядка в которых руководил становой пристав, одновременно являвшийся заседателем земского суда. Пристав назначался губернатором от имени императора преимущественно из местных, имеющих в данной губернии недвижимую собственность дворян. Становой пристав обязан был постоянно проживать на своем участке. В распоряжении последнего находился рассыльный. Непосредственным начальником пристава был земский пристав. Стоит отметить, что в земскую полицию на должность сотских и десятских разрешено было принимать помимо крестьян отставных нижних чинов армии.

Таким образом, в результате нововведений число полицейских в сельской местности увеличилось, что значительно усилило влияние полиции на решение проблем на местах. Все это сопровождалось увеличением окладов служащих сельской полиции. В таком виде местная полиция в основном сохранилась до буржуазных реформ второй половины XIX в.

**19** февраля **1861** г. был подписан, а **5** марта прочитан во всех церквях Высочайший манифест об освобождении и устройстве быта крестьян. Ликвидация крепостной зависимости имела колоссальное прогрессивное значение и была, по словам В.О. Ключевского, одним из важнейших событий русской истории. Акт об освобождении крестьян круто менял основы внутригосударственной жизни. Необходимо было, по сути, заново создавать местную администрацию и суд, что неизбежно вело к другим преобразованиям [4].

С начала **1860**-х гг. в стране последовательно проводятся буржуазно-демократические реформы. В контексте процесса либерализации общественного и государственного быта осуществляется земская, городская, судебная и другие реформы [9].

Принятие Положения о губернских и земских учреждениях (**1864**) и Городовое положение (**1870**) укрепили позиции местного самоуправления, их независимость от государственных структур. Судебные уставы (**1864**) освободили местную полицию от судебно-экспертных функций. Она сосредоточилась на деятельности по охране порядка и борьбе с преступностью.

Значение полиции как местного органа государственного управления еще более усилилось после принятия в декабре **1862** г. Временных правил об устройстве полиции в городах и уездах губерний по общему учреждению управляемых. В этом документе говорилось об объединении уездных и городских служб полиции в рамках единого уездного полицейского управления, возглавляемого уездным исправником.

Должность уездного исправника – руководителя полиции – была учреждена в **1862** г. в ситуации, когда после отмены крепостного права поместные дворяне потеряли право выбора из своей среды капитан-исправника, являвшегося руководителем уездной полиции. В новых условиях уездный исправник назначался на пост губернатором, а затем утверждался Министер-

ством внутренних дел. В служебном подчинении у исправника находились становые приставы. Нижними чинами уездной полиции оставались сотские и десятские [6].

Всякие реформы местной полиции в конечном итоге были связаны с ужесточением карательной политики царизма, нежеланием предоставить должную самостоятельность местным органам управления из опасения роста вольнодумства и бесконтрольности в обывательской среде.

Сложное внутреннее положение империи в начале XX в., обострение социальных противоречий заставило правительство постоянно искать пути укрепления и усиления местной полиции.

Последняя попытка такого рода была предпринята в марте 1913 г., когда в Совет министров поступил от Министерства внутренних дел проект плана преобразования полиции в империи. Однако реализации плана помешали внешнеполитическая нестабильность и внутренние потрясения. Как известно, они привели в конечном итоге к ликвидации самодержавия и совершенному разрушению его опоры – полиции.

#### Библиографические ссылки

1. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983.
2. История органов внутренних дел Беларуси : хрестоматия / под ред. А.Ф. Вишневецкого ; М-во внутр. дел Респ. Беларусь, Акад. МВД, Минск : Акад. МВД Республики Беларусь, 2009.
3. Киселев А.А. Структура, состав и деятельность земской полиции белорусских губерний в конце XVIII – первой половине XIX в. Минск : Экономпресс, 2006.
4. Ключевский В.О. Сочинения : в 9 т. М. : Мысль, 1989. Т. 5 : Курс русской истории.
5. Мулукаев Р.С. Полиция и тюремные учреждения дореволюционной России. М., 1964.
6. Рент Ю.А. Общая и политическая полиция России (1900–1917 гг.). Рязань, 2001.
7. Сизиков М.И. История полиции России (1718–1917 гг.). М., 1992.
8. Троцкий И.М. III отделение при Николае I Л., 1990.
9. Шелкопляс В.А. Полицейские реформы в России 60-х годов XIX века. Минск, 1981.
10. Энцыклапедыя гісторыі Беларусі : у 6 т. Мінск : Беларус. энцыкл., 1993–2003.

Дата поступления в редакцию: 29.10.2011

УДК 930

*А.М. Сувалаў, старшы выкладчык кафедры тэорыі і гісторыі дзяржавы і права Акадэміі МУС Рэспублікі Беларусь*

### **ВЫВУЧЭННЕ БЕЛАРУСКАГА РЕГІЁНА І ПРАБЛЕМА ЭТНАГЕНЕЗУ БЕЛАРУСАЎ У 60–90-я гг. XIX ст.**

*Разглядаюцца асаблівасці вывучэння беларускага рэгіёна ў час пасля паўстання 1863–1864 гг. і перыяду другой паловы XIX ст., калі інтарэс да беларусаў і іх этнічнага паходжання набывае яскрава палітызаваны характар. Этнагенезам беларусаў цікавяцца не толькі вучоныя, але і ўрадавыя структуры, якія маюць за мэту не разгляд самой праблемы, а навуковае абгрунтаванне ідэалагічна выгоднай схемы мінулага Беларусі. Разам з тым менавіта ў гэты перыяд фарміруецца і першая навуковая канцэпцыя этнагенезу беларусаў – канцэпцыя Я.Ф. Карскага.*

*Features of investigation of the Belarusian region after revolt of 1863–1864 the second half of 19th century are considered in the article. At that period politicians were extremely interested in researching of the Belarusians and their ethnic origin. Not only scientists were interested in researching of ethno genesis of Belarusians, but Russian government agencies too, who have no consideration for the purpose of the problem, but the scientific justification of ideologically advantageous theory of the Belarusians history. On the other hand during this period the first scientific conception of ethno genesis of the Belarusians – the E. Karski conception was formed.*

Галоўнай, вызначаючай асаблівасцю вывучэння беларускага рэгіёна ў 60–90-я гг. XIX ст. стаў значны рост цікавасці да Беларусі з боку шырокіх колаў грамадства і вучоных. Азначаны рост быў выкліканы, перш за ўсе, палітычнымі падзеямі – паўстаннем 1863–1864 гг. Па прызнанню расійскага вучонага і этнаграфа А. Пыпіна: «З часу польскага паўстання адносна беларускай народнасці зроблена было ледзьве не адкрыццё: маса (рускага. – А.С.) грамадства, якая раней мела вельмі цмянае ўяўленне аб заходнім краі... раптам захапілася меркаваннем, што гэты край – рускі. Гэтае меркаванне было для большасці нібыта навіною, і гэта навіна дбайна прапагандавалася: да мерапрыемстваў адміністрацыйных, зацвярджаючых рускія якасці края, дадаліся ў тым жа сэнсе мерапрыемствы публіцыстычныя, і вучоныя – у галіне археалогіі (маецца на ўвазе археаграфія. – А.С.) і этнаграфіі. Даказвалася не толькі тое, што край гэты рускі, але што заходнеруская або беларуская народнасць нават не існуе: да такой ступені яна складае