Капіца, П.А. "Часовыя правілы аб уладкаванні паліцыі ў гарадах і паветах" 1862 г.: гісторыка-прававы аналіз / П.А. Капіца // 95 лет милиции Беларуси : материалы респ. научн.-практ. конф., Минск, 1 марта 2012 г. / М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». – Минск : Акад. МВД, 2012. – С. 127-130.

Сацыяльна-эканамічныя, палітычныя змены ў жыцці Расійскай імперыі, якія адбываліся пачынаючы з 19 лютага 1861 г. - скасаванне прыгону - і яшчэ мелі адбыцца ў выніку буржуазных рэформаў, вымушалі царскі ўрад правесці рэарганізацыю сістэмы агульнай паліцыі. Яна на той момант уяўляла сабой гарадскую і невялікую павятовую ўстанову, якая падпарадкоўвалася земскаму суду. На чале земскай паліцыі стаяў спраўнік, які выбіраўся мясцовымі дваранамі і не заўжды быў палітычна добранадзейным. На земскую паліцыю ўскладаўся шэраг абавязкаў, не звязаных з праваахоўчнымі функцыямі. Камплектаванне гэтых прысудовых органаў і сацыяльная забяспечанасць службоўцаў паліцыі таксама не садзейнічалі паспяховаму выкананню органамі аховы правапарадку тых задач, якія паўсталі перад імі ў перыяд рэформ і пагрозы сацыяльнага выбуху. З гэтай прычыны імператарам Аляксандрам II 25 снежня 1862 г. Сенату быў дадзены іменны ўказ, які азначаў асноўныя накірункі будучай рэформы. У той жа самы дзень імператарам былі зацверджаны «Часовыя правілы аб уладкаванні паліцыі ў гарадах і паветах» (далей - «Часовыя правілы»), дзе дакладна былі вызначаны змены ў сістэме агульнай паліцыі. Гэты дакумент называўся «Часовымі правіламі», бо планавалася, што дзейнічаць ён будзе толькі пэўны час, да моманту распрацоўкі і прыняцця новага прававога акта, які б больш дакладна рэгуляваў арганізацыю і дзейнасць паліцыі. Аднак заканадаўчы працэс у гэтым накірунку спыніўся, і нарматыўны акт, палажэнні якога былі зацверджаны як часовыя, дзейнічаў фактычна ажно да 1917 г.

Разгледзім больш дэтальна «Часовыя правілы», на якіх базіравалася дзейнасць органаў агульнай паліцыі Расійскай імперыі больш за 50 гадоў. Гэты прававы акт адносна невялікага аб'ёму - усяго 33 артыкулы, у якіх сціслa распісаны структура, кампетэнцыя, падначаленасць органаў павятовай і гарадской агульнай паліцыі.

Паводле «Часовых правілаў» гарадская і земская паліцыя злучаліся ў адну - павятовую паліцыю, кампетэнцыя якой пашыралася на «весь уезд с уездными и безуездными городами, посадами, местечками и селениями, находящимися в нем». Аднак у гарадах - цэнтрах губерній, а таксама некаторых «более значительных» гарадах гарадская паліцыя захоўвалася, яна не падпарадкоўвалася павятовай паліцыі.

Павятовую паліцыю складала павятовая, а гарадскую - гарадская паліцэйская ўправа. У склад павятовай управы ўваходзілі: павятовы спраўнік, яго памочнік, агульная прысутнасць управы. У гарадах склад паліцыі быў падобны да павятовага: паліцмайстар, яго памочнік (прызначаўся не ў кожным

горадзе), агульная прысутнасць гарадской управы. Паліцэйскім ўправам падпарадкоўваліся «выканаўчыя чыноўнікі», якія непасрэдна выконвалі паліцэйскія функцыі на месцах.

Паводле арт. 5 «Часовых правілаў» спраўнік з'яўляўся начальнікам паліцыі павета, паліцмайстар - горада. Артыкул 18 вызначаў парадак прызначэння гэтых службовых асоб. Мясцовыя начальнікі паліцыі прызначаліся «начальнікам губерні» - губернатарам. Пры падборы кандыдатаў на гэтыя пасады губернатарам дазвалялася не зважаць на адпаведнасць пасады чыну, а паліцмайстарамі рэкамендавалася прызначаць адстаўных армейскіх афіцэраў, «состоящих под покровительством Комитета о Раненых». Гэтым самым заканадаўца прадугледжваў, што спраўнікі і паліцмайстары павінны былі быць не столькі прафесіяналамі, колькі дабранадзейнымі для існуючага палітычнага рэжуму асобамі. Паўнамоцтвы спраўнікаў і паліцмайстараў былі даволі шырокія. Яны кіравалі дзейнасцю ўпраў, з'яўляліся старшынямі агульных прысутнасцяў. Яны мелі права выносіць рашэнні па справах, падсправаздачных паліцыі, сумесна з засядацелямі агульных прысутнасцяў (пры чым пры галасаванні засядацеляў мелі права вырашальнага голасу) або насуперак меркаванням засядацеляў пад уласную адказнасць. Начальнікі паліцыі займаліся таксама кадравымі пытаннямі: прыняццем на працу шляхам падачы на зацвярджэнне губернатару спісу кандыдатаў на пасады, звальненнем «выканаўчых чыноўнікаў», накладаннем на іх дысцыплінарных спагнанняў.

У склад павятовай паліцэйскай управы ўваходзіў таксама памочнік спраўніка. А ў склад гарадской мог уваходзіць памочнік паліцмайстара. Гэтыя службовыя асобы, як і начальнікі паліцыі, прызначаліся губернатарам. Памочнік павятовага спраўніка ажыццяўляў наступныя функцыі: выкананне даручэнняў спраўніка, нагляд за справаводствам управы, а таксама за выкананнем сваіх функцый драбнейшымі паліцэйскімі чыноўнікамі ў гарадах, падуладных юрысдыкцыі павятовай управы. Ён таксама ўваходзіў у агульную прысутнасць паліцэйскай управы. У выпадку часовай адсутнасці спраўніка памочнік ажыццяўляў яго функцыі, але не ўсе. У прыватнасці, ён не мог: звальняць з пасад паліцэйскіх чыноўнікаў; накладаць на іх правамі спраўніка спагнанні; выносіць рашэнне па той справе, па якой паміж засядацелямі агульнай прысутнасці ўзніклі рознагалоссі; скасоўваць распараджэнні, дадзеныя спраўнікам; прымаць рашэнні па справах, якія аднесены спраўнікам толькі для ўласнага разгляду. Памочнік паліцмайстара меў кампетэнцыю, падобную да кампетэнцыі памочніка спраўніка - выконваў даручэнні начальніка гарадской паліцыі, наглядаў за справаводствам, грашовымі сродкамі ўправы, з'яўляўся старшынёй кватэрнай камісіі, уваходзіў у склад агульнай прысутнасці ўправы. Гэта службовая асоба таксама выконвала функцыі начальніка паліцыі ў выпадку яго адсутнасці. Але паўнамоцтвы яе былі абмежаваны такім жа чынам, як і паўнамоцтвы памочніка павятовага спраўніка.

Паліцэйскія ўправы паводле «Часовых правілаў» не былі падраздзяленнямі органаў унутраных спраў у сучасным разуменні. У адрозненне ад сучаснага рэгіянальнага аддзела або ўправы павятовая (гарадская) ўправа паліцыі змяшчала ў сваім складзе цывільны выбарны калегіяльны орган - агульную прысутнасць паліцэйскай управы. У склад яе ўваходзілі: начальнік паліцыі, яго памочнік і засядацелі. Заўвага да арт. 6 «Часовых правілаў» прадугледжвала, што да «окончательного преобразования полиций» пасады засядацеляў маглі займаць у павятовых управах былыя земскія суддзі, а ў гарадскіх - адзін з ратманаў гарадскога магістрата або ратушы. Прадстаўнікі «грамадскасці» (звычайна дваранства або гарадскіх вярхоў) уключаліся ў склад паліцэйскага органа не выпадкова. Гэта было звязана з тым, што рэформа паліцыі была другой у спісе буржуазных пераўтварэнняў Аляксандра II. Таму «Часовыя правілы» прадугледжвалі, што да правядзення судовай рэформы органы кіравання (паліцыя) будуць выконваць частку судовых функцый (разгляд спраў па зваротах асоб). Акрамя таго, на паліцыю да ўвязення дваранскіх сходаў (земстваў) ускладаліся абавязкі па ўпарадкаванню гарадоў. Такім чынам прадугледжваўся ўдзел дваранства і маладой буржуазіі ў мясцовым кіраванні. Акрамя пералічаных вышэй абавязкаў агульная прысутнасць выконвала шэраг іншых, якія былі замацаваны ў арт. 25 «Часовых правілаў»: распараджэнні па давядзенню да насельніцтва актаў заканадаўства («Высчайших указов, манифестов, законов»); абмеркаванне і прыняцце рашэнняў па законных перашкодах, якія могуць узнікаць пры выкананні распараджэнняў вышэйшых органаў, а таксама начальніка паліцыі; прыняцце належных мер да аднаўлення правапарадку ў надзвычайных сітуацыях; вырашэнне пытанняў, звязаных з кадрамі паліцыі, а таксама з размяшчэннем сіл і сродкаў органаў аховы правапарадку; карыстанне, нагляд за стратамі і справаздача аб грашова-матэрыяльных сродках, якія знаходзіліся ў распараджэнні паліцэйскай управы, і інш.

У склад паліцэйскай управы павета або горада ўваходзілі таксама канцылярыя на чале з сакратаром, рассыльныя, а ў некаторых губернях - конная варта.

Падначаленая павятовай (гарадской) паліцэйскай управе тэрыторыя для эфектыўнасці ажыццяўлення паліцэйскіх функцый падзялялася на пэўныя ўчасткі. На гэтыя ўчасткі прызначаліся «выканаўчыя чыноўнікі» і «ніжнія чыны». Да першых адносіліся: у паветах - станавыя прыставы, іх памочнікі, у гарадах - гарадскія прыставы, іх памочнікі і паліцэйскія наглядчыкі, да другіх - соцкія, дзясяцкія, службоўцы гарадскіх паліцэйскіх каманд. Станавыя прыставы загадвалі найбольш буйнымі ўчасткамі павета - станамі. Яны прызначаліся на пасады губернатарам, па прадстаўленню спраўніка. Аналагічна павету на ўчасткі ў гарадах прызначаліся гарадскія прыставы. Станы падзяляліся на сотні, за якімі былі замацаваны соцкія. У паселішчы павета прызначаліся дзясяцкія. Змяненне меж або колькасці станаў здзяйснялася толькі губернатарам з апавяшчэннем і дазволам на тое міністра ўнутраных спраў. Пры гэтым губернатар меў запытацца аб тым думкі

начальніка паліцыі павета. Падобным чынам маглі рэарганізоўвацца ўчасткі гарадоў. Змяненне колькаці або складу соцень адбывалася з дазволу «начальніка губерні» па прадстаўленню спраўніка, але абавязкова з улікам думкі мясцовага станавога прыстава.

Такім чынам, «Часовыя правілы аб уладкаванні паліцыі ў гарадах і паветах» былі дакументам, які павінен быў пачаць рэформу паліцыі і дзейнічаць да прыняцця новых, больш дасканалых прававых актаў у галіне рэфармавання органаў унутраных спраў. І фактычна для дасягнення першапачатковай мэты «Часовыя правілы» былі даволі грунтоўныя. Аднак далейшае развіццё грамадскіх адносін, у тым ліку ў праваахоўнай сферы, патрабавала ўдасканальвання прававога рэгулявання дзейнасці паліцыі, чаго, на жаль, не адбывалася. Усё гэта сведчыць пра недасканаласць, незавершанасць рэформы паліцыі, пачатай у 1862 г.