

Слово редактора

ПОЛИЦЕЙСКОЕ ОБЩЕСТВО: К ВОПРОСУ О ГЕНЕЗИСЕ

В.П. Макаренко

Южный федеральный университет

Аннотация: *На историческом примере Пруссии первой половины XIX в. автор определяет место полиции в обществе как диалектику принципов насилия и сотрудничества. Полиция как политический институт рассматривается в рамках бюрократического управления государством. В данной статье представлена систематизация конспектов автора, которые были написаны при работе с литературой, изданной во время принадлежности Польши к Австро-Венгерской, Российской и Германской империями.*

Ключевые слова: *бюрократическое управление, постмилитаризм, полицейско-бюрократическое государство, полицейское общество, этапизация, полицейский аппарат, армия.*

Неизученная сфера диалектики

Бюрократическое управление государством — это полновластие и монополия чиновников на выработку и проведение внутренней и внешней политики, отсутствие выборности, назначаемость сверху, привилегии чиновников и политическое рабство народа. Общие характеристики бюрократического управления государством определяются множеством факторов, из которых отмечу: соответствие между формой политического строя и приёмами государственного управления; специфика политического строя и права страны; возможность конструирования мнимого противоречия между политическим строем и бюрократическим управлением; юридические и политические иллюзии; отношение между чиновником и гражданином; социальные и политические мотивации бюрократии как социальной группы; ее количественный рост (число чиновников, административных структур, нормативно-регламентирующих документов); расширение прав бюрократии; громоздкость административной машины; отождествление принципов гражданской, политической и военной организации; регламентация политической жизни и процессов производства и распространения знаний.

Эти характеристики бюрократического управления государством отражаются в деятельности всех звеньев государственной машины — законодательства, суда, прокуратуры, полиции, армии, хотя каждое из них претендует на относительную самостоятельность, собственную специфику и ведёт скрытую борьбу с другими звеньями. Такова проза повседневной государственной жизни.

Все указанные характеристики и факторы существуют и в современной России. Поэтому современное российское государство является постмилитаристским или полицейско-бюрократическим [Российское государство... 2007; Оболонский 2011]. Составным элементом данного государства является физическое, структурное и символическое насилие над гражданами. Само существование полиции невозможно без насилия. Полиция применяет насилие для защиты той версии политического режима и социального порядка, которые существуют здесь и сейчас. Но обычно эти действия мотивируются соображениями «защиты» государства, правопорядка, здоровья, жизни и безопасности граждан «как таковых». В результате насилие применяется в повседневной полицейской практике.

Можно исходить из факта: сотрудничество полицейских структур с обществом — необходимое условие полицейского бытия. Без социальной поддержки выполнение полицейских функций невозможно. Все полиции мира сотрудничают с населением. Мотивы сотрудничества индивидов с полицией могут быть разными — от страха перед полицейской машиной и стремления стать Держимордой для удовлетворения собственных материальных и властных интересов до превращения дяди Степы, майора Пронина, старшего лейтенанта Анискина в идеал гражданского поведения или иронического апофеоза милицанера, который «стоит среди жизни» [Пригов 1978]. Действительно, ни сталинский, ни гитлеровский террор не смогли бы осуществляться без комплекса мотивов добровольного сотрудничества с полицией «бдительных» граждан, без одобрения или пассивной поддержки такого сотрудничества большинством общества.

Значит, место полиции в обществе можно определить как диалектику принципов насилия и сотрудничества. Эти принципы по-разному проявляются во множестве сфер социальных отношений, деятельности и сознания. В истории не было полиции, действующей только с опорой на насилие. Но не было и полиции, с которой сотрудничает все общество, хотя некоторые страны стремятся к этому идеалу.

Отношение между принципами насилия и сотрудничества определяет место полиции в любом обществе — от древнего Египта и Греции до США, СССР и современной России. Невозможно доказать, что чем больше полиция сотрудничает с обществом, тем меньше полицейского насилия. Такой процесс возможен только при эволюции монархий и диктатур в направлении гражданских обществ и правовых государств. В результате такой эволюции физическое насилие заменяется нормами права, сильным чувством правопорядка и связанным с ними давлением общества на индивидов. В таких обществах полицейское насилие направлено на асоциальных индивидов. Такое насилие одобряется большинством граждан и строго регламентируется законом. Но это не значит, что в отдельных случаях оно не может быть суровым и даже дискриминирующим.

Эти общие рассуждения я хотел бы проиллюстрировать на конкретном историческом примере. Польша до 1918 года была разделена между Австрийской, Германской и Российской империями. Затем империи приказали долго жить, но в польских библиотеках осталось много литературы, изданной во время принадлежности Польши к Австро-Венгерской, Российской и Германской империями. Во время профессорства в Польше я систематически работал в разных библиотеках. Среди прочих своих штудий просматривал и конспектировал эту литературу. Здесь систематизирую заметки одного из конспектов.

Общее благо и традиционное понимание полиции

Предметом данной статьи является прусская полиция первой половины XIX в. Ее можно считать клиническим случаем переплетения полицейского насилия и сотрудничества населения с полицией на фоне распада старых социальных структур. На примере Пруссии можно

изучать роль принципа сотрудничества в странах с развитым чувством легитимности существующей власти и социального порядка. Данный принцип имел большое значение в деятельности прусской полиции, хотя германские ученые обычно подчеркивают роль принципа управления посредством насилия [Geschichtliche Grundbegriffe...1978: 875, 879, 885, 886].

Следует учитывать, что в XVI в. термин «Polizej» означал общее благо (Gemeinwesen), а термин Gefahrenabwehr означал защиту государства и индивидов от угроз как элемент надлежащего правопорядка и заботы правительства о благосостоянии государства и его подданных [Congrad 1966: 257]. Значение сотрудничества полиции с обществом определялось рядом причин: широким пониманием задач и компетенции полиции, ее структуры и кадрового состава; правовой регламентацией насилия в отношении асоциальных лиц и групп. Такое насилие соответствовало традиции и одобрялось большинством общества.

Традиционное понимание роли полиции в обществе является предельно широким. В ХУШ в. полиция отождествлялась с внутренними делами. Она была обязана не только заботиться о спокойствии, безопасности и порядке (Ruhe, Sicherheit, Ordnung), но и о благополучии (Wohlstand) подданных [Geschichtliche Grundbegriffe...1978, В. IV: 891; Sieman 1978, В. 14: 6–9; Haupt 1984: 224–225]. Однако уже в 1794 г. был принят Всеобщий закон страны для прусских государств. В нем были сформулированы узкие задачи полиции: охрана спокойствия, безопасности и публичного порядка, устранение опасностей и угроз обществу и отдельным индивидам [Sieman 1978, В. 14: 8]. Так начался длительный процесс отхода от широкого понимания полиции. В первой половине XIX в. в Пруссии произошел переход от традиционного широкого к современному узкому понятию полиции. Но поворот к узкому пониманию полиции наступил во второй половине XIX в., а полное преодоление широкого понимания произошло уже при Веймарской Республике [Haupt 1984: 225].

В первой половине XIX в. полиция занималась внутренними делами, которые отождествлялись с внутренней политикой (управлением) страны. Поэтому сфера задач и компетенции полиции была огромной. Например, в одном из учебников перечислено 602 задачи (49 групп) городской полиции, 148 задач (21 группа) полиции ландратов и 89 задач (15 групп) помещиков, обладающих полицейской властью [Heyde 1843, В. 1: 157].

Иначе говоря, не общество стремилось к сотрудничеству с государством, а государство навязывало населению сотрудничество при реализации полицейских задач. Правительственные вестники Прусских земель заполнены множеством инструкций о том, как бороться с эпидемиями животных и людей, как оборудовать колодцы и воздвигать дамбы вокруг водоемов, как сажать деревья вдоль дорог, как копать кладбищенские ямы. Выполнение этих задач возлагалось на население. Полицейские инстанции должны были только передавать инструкции о том, «что делать» и «как делать». Значительно меньше мне попадалось инструкций о том, как действовать полицейским инстанциям при осуществлении репрессий. Почти все задачи, которые мотивировались «благополучием подданных» должны были опираться на сотрудничество полиции с подданными. Иначе говоря, без сотрудничества с полицией «благополучие» становилось невозможным. Реализация таких задач занимала львиную долю времени полицейских чинов. Такое сотрудничество создавало естественные связи и базис для сотрудничества между населением и полицией при реализации уже чисто полицейских задач, к чему государство тоже призывало подданных.

Подданные знали, что полицейские чины должны выслеживать тайные заговоры, ловить воров и задерживать бродяг, заботиться о состоянии людей, лошадей, коров, овец, свиней, собак, дорог, об освещении улиц и защите от пожаров. Одни полицейские предпочитали бороться с заговорщиками, другие — руководить посадкой деревьев вдоль дорог, но по долгу службы обязаны были делать то и другое [Heyde 1843, В. 1: 158–160]. Так транслировался полицейский универсализм.

Важнейшей задачей прусской полиции в первой половине XIX в. был надзор за поведением иностранцев и паспортная служба. Полицай выполняли эту задачу при поддержке хозяинов постоянных дворов, трактирщиков и дворников. Эти группы становились податливы для сотрудничества с полицией. Одновременно полиция курировала данные сферы общественной жизни. Государство призывало население к сотрудничеству в делах ловли преступников, дезертиров, перевозки бродяг, борьбе с чрезмерным оголением тела при купании. За донос на человека, который курил на улице, доносчик получал половину штрафа, наложенного на курильщика. А за участие в ловле дезертира, уклоняющегося от службы в армии, платили два талера [Generalinstruction für... 1819: 169, 256].

Сотрудничество населения с полицией в процессе реализации чисто полицейских задач составило суть программы социализации полиции. Речь идёт о создании такого принципа лояльности к власти, когда лояльность отождествляется с подчинением ее приказам. С этой точки зрения социализацию полиции можно рассматривать как процесс воспитания верноподданных вместо граждан¹.

Сотрудничество полиции с населением базировалось на глубоко укорененном чувстве законности власти династии Гогенцоллернов, которая считалась монархами «Божьей милостью». Полиция реализовывала свои задачи от имени короля. Поэтому поддержка полицейских задач отождествлялась с поддержкой самого монарха. Назначаемые королем полицейские чины несли в себе часть его монархического величества [Das Polizeiwesen... 1841: 503].

Кроме этого общего правила сотрудничество полиции с обществом стремились усилить другим способом: некоторым сословным и профессиональным группам давали определённые права по выполнению полицейских обязанностей в помощь экономических стимулов. Сотрудничество при выполнении чисто полицейских функций базировалось также на повышении личной безопасности индивидов, поскольку во многих городах ее не могли обеспечить незначительные полицейские силы. На основе распоряжения от 14 декабря 1816 г. полицейский министр выплачивал особое вознаграждение за ловлю и поимку опасного преступника [Amtsblatt...: 91].

Итак, сотрудничество с обществом при выполнении полицейских задач вытекало из традиции, чувства легитимизма, места в социальной иерархии, обязанности. Население сотрудничало с полицией ради материальной выгоды и страха перед наказанием за отказ от сотрудничества.

Но затем в научных и чиновничьих сферах государства сформировалось убеждение в двойственности полиции. Оно оформилось в 1840-е гг. и выразилось в разделении полиции на негативную и позитивную. К первой относилась полиция безопасности и порядка, которую определяли как полицию принуждения (Zwangspolizei). Ее цель заключалась в создании условий для выполнения позитивных функций, в которых выражалась забота государства о благополучии подданных (национальное богатство, хорошее воспитание, социальная гигиена и мораль). Эта часть полицейских задач определялась как культурная полиция (Kulturpolizei) [Ronne, Simon B. 1: 1].

Теоретики утверждали, что при реализации этой части полицейских задач надо сотрудничать с уже полицейзированными гражданами. В этой сфере насилие не только не вело к цели, но и могло повредить. Насилию придавалась служебная роль в отношении сотрудничества с обществом как главного элемента полиции благополучия [Heyde 1843, B. 1: 1].

Но для большинства населения особенно острыми были задачи по участию в задержании преступников, предотвращении преступлений и надзору. Их реализация вела к полицей-

¹ Здесь я использую восходящее в работам Г. Алмонда и С. Верба разделение политической культуры на парохильную, подданническую и участническую [Алмонд, Верба 1992].

зации широких масс населения [Ludtke 1995: 322]. Поэтому большинство инструкций адресовалось высшим полицейским чинам, имеющим юридическое образование или большой опыт. В итоге общее благо населения как главный мотив деятельности полиции превратилось в пустую формулу, поскольку принятие решений об общем благе делегировалось вниз, на уровень каждого конкретного полицейского. Провести различие между его произволом и общим благом становилось невозможным. Строгое выполнение задач культурной полиции становилось невозможным без управления посредством насилия. Для этого требовался многочисленный эффективный дисциплинированный полицейский аппарат.

В период реформ Штейна и Гарденберга такой аппарат пытались создать в виде средства центральной бюрократии. В 1812 г. создали жандармерию численностью более 10000 человек. В каждом уезде размещался отряд жандармерии (от 10 до 50 человек), непосредственно подчиняющийся уездному руководителю. Предполагалось, что многочисленный и организованный по военному принципу полицейский аппарат станет средством управления посредством насилия и перестройки общества даже вопреки сопротивлению некоторых «несознательных» индивидов. Но реализация этой программы натолкнулась на сопротивление помещиков, поскольку именно на них возлагались большие расходы. Спустя 2 года программа была отложена, а в 1820 г. отвергнута. Силы жандармерии уменьшались почти в семь раз и составили примерно 1500 человек. Теперь 1 жандарм приходился примерно на 7200 жителей страны. Каждому ландрату выделялось 2–4 жандарма для выполнения полицейских функций. В итоге полицейская сеть государства стала редкой. В лучшем случае полиция оказывалась способной на спорадическое вмешательство в дела общества и осуществление общего надзора [Kosseleck 1987: 460–461].

Сокращение кадров повлекло за собой сокращение задач и обязанностей полиции. Институт государственных директоров уездов ликвидировался. Эта функция передавалась уездным ландратам, избираемым местными сословными собраниями. Но ликвидированную жандармерию требовалось чем-то заменить. С учётом трудностей бюджета решили учредить тайную полицию. Она была доверена не только утверждаемым властью представителям, но целым сословиям [Ludtke 1995: 205]. В результате возникла сословно-государственная, пёстрая и разделённая полиция. Низшие и наиболее существенные для повседневной жизни функции доверялись обществу и его полицеизированным представителям. Была создана полиция, основанная на глубоком сотрудничестве с населением.

В 1819 г. верховной структурой по управлению и контролю за деятельностью полиции стало Министерство Внутренних Дел и Полиции. Его советники Министерства тоже выполняли чисто полицейские функции в сфере непосредственного руководства и координации работы политической полиции. Это были хорошо образованные и обладающие большим административным опытом кадры. Политическая полиция Пруссии опиралась на малую группу профессионального персонала. На государственном уровне эта группа никогда не превышала 10–15 человек. Но в помощь ей предоставлялись следственные судьи (так называемые комиссары), высшие полицейские чины округов², директора государственной полиции и ландратов [Huber 1961a, В. 1: 150; Huber 1961b: 152–158].

Политическая полиция функционировала сверху и наряду со структурой общей полиции. Это способствовало относительной эластичности ее деятельности. Несмотря на небольшую численность, она получала неплохие результаты. Это было следствием эффективности преданного делу аппарата, добровольного сотрудничества с политической полицией большей части обычных полицейских и бдительности верноподданных, которые постоянно сочиняли доклады, писали доносы и анонимные письма. Без такой поддержки незначи-

² В 1815–1816 гг. в Пруссии были введены административные единицы (*Regierungsbezirk* — административный округ) как опосредующий уровень между провинцией и уездом.

ный аппарат политической полиции не смог бы сделать и десятой доли того, что делал. Причём, он действовал в обществе, которое в либеральной атмосфере вынудило короля в 1817 г. распустить политическую полицию [Obenaus 1940: 107].

Этатизация полицейских органов

Полицейские органы создавались административными округами. Их чины состояли на службе в Министерстве внутренних дел и полиции и должны были надзирать за полицией всего округа. Полицейскими вопросами округа занималось несколько государственных советников и 10–15 человек подчинённого им персонала. После 1815 г. полицейские ощущали себя не только представителями государства в отношении общества, но и представителями данного округа в отношении центра. Это имело место не только в коренных провинциях, но и в Рейнской области. В польских районах прусской оккупации такой полиции не сформировалось. В 25 прусских округах было занято свыше 500 советников, в каждом округе примерно по 20 человек. Структура государственной полиции заканчивалась на уровне округа. Низшие уровни территорий доверялись сословной полиции [Bar 1919: 193–195].

На уровне уездов полицейские функции от имени короля выполняли выборные ландраты. Доверие к ним базировалось на убеждении в том, что сословная полиция будет реализовывать цели законодателя. Предполагалось, что при выполнении полицейских функций общество будет сотрудничать с государством через представителей государства, а не общества. В большие города назначались полицмейстеры и создавались государственные полицейские учреждения. Вместе с прилегающей территорией города составляли уезды. Это способствовало перекрещиванию компетенций и вытекающим отсюда конфликтам между полицмейстером, ландратом и бургомистром, которому подчинялся магистрат. В первой половине XIX в. эти конфликты не были решены [Huber 1961b: 176].

Полицейский штат городов обычно не превышал 20 человек. Ниже уездного уровня полицейская власть принадлежала выборным членам городских магистратов, а в сельских округах ее исполняли собственники на основе рыцарского права. Таких полицейских рыцарей в Пруссии насчитывалось около 12 тысяч. Их квалификация обычно не проверялась. Поэтому данная группа не только отличалась крайне низким уровнем полицейской компетенции, но зачастую была критически и даже оппозиционно настроена в отношении правительства. Вспомогательный персонал сельской полиции состоял из избираемых или назначаемых сельских старост и различных сторожей. Они выполняли свои функции на общественных началах или за мизерную плату из кассы собственника или общины. Полицейское судопроизводство выполнял назначаемый юнкером заместитель, если у него было надлежащее образование. Хотя грамотность всесторонне поощрялась, староста мог быть неграмотным. В маленьких городах государственной полиции не было. Полицейские функции выполнял бургомистр или другой уполномоченный член магистрата. В городах был также штатный аппарат (от 3 до 12 полицеев). В маленьких городах на службе магистрата состоял 1 полицей (как правило, отставной солдат-ветеран). Такая полиция была дешёвой (экономически и служебно она целиком зависела от магистрата) и малокомпетентной, несмотря на служебное рвение. Материальное положение инспекторов было приличным. Они обычно имели образование, рекрутировались из отставных офицеров и находились в партнерских отношениях с магистратом. Низшие чины и полицей получали маленькую зарплату, и потому были вынуждены подрабатывать (развешивали частные объявления, торговали в зарегистрированных на жён лавках и т.п.). Нередко после посещения городка ландрат писал в рапорте: из 3 штатных полицейских один сумасшедший, другой престарелый, третий негоден к службе.

Некоторые отличия в структуре местной полиции выступали в Вестфалии, где полицейские функции на территории общин бесплатно выполнял назначаемый *Amtmann*. Существенной новинкой в конце 1830-х гг. стало создание местных полицейских комиссариатов в Рейнской области (*Landes-Polizei-Kommissariate*). Этот институт должен был бороться с ростом контрабанды и тайной торговли «чужаков» [Heyde 1842: 54–89].

Перечисленные факты свидетельствуют о неэффективности сословной полиции на территориях, в которых база сотрудничества государства с обществом была незначительной. Государство увеличивало полицейское вмешательство в дела общества, дополняя неэффективное сотрудничество с обществом управлением посредством насилия. Однако на германских землях это было исключением. Ситуация в польских провинциях значительно отличалась от положения в Пруссии. На протяжении первых 15 лет оккупации польских земель Пруссия пыталась наладить сотрудничество государства с обществом. Власть оставила на местах большинство полицейских чинов и сельских старост периода Варшавского княжества. Проверенные прусские чиновники назначались лишь на высшие полицейские функции на уровне округов и полицмейстера Познани. Однако недоверие немцев к польскому населению привело к тому, что городскую ординацию получил только онемеченный Бромберг (польский Быдгощ) в 1808 г. Такой порядок давал городам большую свободу в формировании полиции по сравнению с более этатизированными Французской республикой и Российской империей. В 1829 г. уездным ландтагам были предоставлены права выборов ландратов, но восстание 1830 г. привело к отмене этого права вплоть до конца господства Пруссии. Несмотря на отмену, с 1833 г. полицейские функции обычно выполняли поляки и авторитетные люди.

Восстание 1863 г. показало, что находящаяся в польских руках полиция была нелояльной в борьбе с движением независимости, хотя успешно занималась устройством дорог, здравоохранением, ликвидацией последствий наводнений и т.п. Ландраты и сельские старосты сотрудничали с повстанцами и парализовали действия верховной власти. Местная полиция себя не оправдала, а небольшая жандармерия не могла противодействовать повстанцам. Пришлось применить чрезвычайные меры: армия выводилась из казарм и использовалась для охраны границ, карательных операций и усмирения.

После проверки лояльности короне политика сотрудничества с польским населением была отменена. Особенно это относилось к магнатам и шляхте, которые Пруссия и Россия считали враждебным и подозрительным элементом. Ради минимализации влияния шляхты на деревню Германия и Россия отказались от политики сотрудничества и начали привлекать на свою сторону так называемый «народ». Местные ландтаги лишались права выбора ландратов, посты сельских старост становились платной номенклатурой округов. На них назначались только верноподданные короне немцы и поляки. Чаще всего это были отставные офицеры и унтер-офицеры. Расходы на их содержание возлагались на местных помещиков. В 1837 г. название полицейской должности было заменено на окружной комиссар. Окружные комиссары были постоянными, назначались уездными ландратами, их власти подчинялись также малые города. Для минимализации влияния шляхты на деревню сельские старосты избирались собраниями по предложению окружного комиссара.

Государственная полиция проникала исключительно глубоко: этатизация полицейских должностей в Великой Польше спустилась на уровень округов с населением 2–8 тыс. человек, тогда как в коренных прусских провинциях задержалась на уровне нескольких сот тысяч человек. Причём, акцию стремились удешевить: обязанность содержать полицейских была возложена на плечи общества, прежде всего на польскую шляхту. На протяжении длительного времени власть пыталась создать для себя партнёра из онемеченной городской буржуазии и раскрепощённого крестьянства. Посредством воспитания и военной службы их пытались связать с прусским государством и монархом. Великая Польша была исключительным райо-

ном в Прусском королевстве, однако даже здесь рост этатизации не привёл к радикальному росту насилия государства в отношении общества. Это вытекало из того, что социальная группа помещиков требовала особого надзора. Но применение физического насилия в отношении благородных людей не соответствовало обязательным нормам права и не помещалось в полицейском воображении [Heyde 1842: 216–218, 232–233].

Армия и полицейская практика

Уже в XVIII в. прусская армия использовалась не только в целях защиты от нападений других государств, но и в повседневной полицейской практике — для подавления волнений и восстаний. Решения об использовании армии принимали военные коменданты городов независимо от местной гражданской власти.

Прусская армия в XIX в. стала уже не только социальным интервентом, но и элементом повседневности для 2 млн. жителей городов и местечек, в которых осуществлялось повседневное патрулирование. Армия размещалась в 200 постоянных гарнизонах, охраняла казармы и другие военные объекты, тюрьмы, городские кассы и другие гражданские учреждения. В 26 городах-крепостях армия выполняла функции привратника-надзирателя — контролировала въезд и выезд у городских ворот, патрулировала улицы, охраняла порядок на рынках и ярмарках.

Попутно возникали добровольные полицейские формирования. Во многих городах гарнизонов не было. В период социальных потрясений 1840-х гг. по разрешению государства общество начало создавать собственную полицию для защиты от социальных низов. Возникали многочисленные отряды милиции из бюргеров, купцов, ремесленников. Они получали холодное и огнестрельное оружие и несли патрульную службу. Этот факт фиксирует размах сотрудничества государства с обществом при выполнении полицейских функций³.

Власть сотрудничала со всеми социальными группами, которые получили ограниченное право гражданства. К ним относились землевладельцы, богатая и образованная городская буржуазия, раскрепощённое крестьянство. Такова была социальная основа прусского государства. Эти социальные группы не только сами были полицейизированными, но и оказывали полицейизирующее влияние на низшие слои. Вместе с полицейским аппаратом и армией они охраняли прусский правовой режим, авторитет монархии, сословную систему и повседневный порядок перед группами, которые по мере вступления страны на «пруссский путь к капитализму» оказались вне сословного общества. Для полицейизации этих групп их принудительно направляли в работные дома, а добровольные рабочие подвергались полицейскому надзору работодателей и фабричному надзору начальства. Работодатели имели право физического наказания рабочих, которые отказывались выполнять их приказания. Среди рабочих были привилегированные группы, в отношении которых запрещалось физическое насилие (шахтёры и солдаты, направленные на работу в фабрики). Миграция из сел в города обычно связана с потерей корней, трудностями адаптации в новой среде, дезориентацией, крушением авторитетов. Поэтому указанные группы намного больше других вступали в конфликт с правом. В первой половине XIX в. их численность значительно возросла, они все более концентрировались вокруг возникающих промышленных центров. Чтобы удержать массы в подчинении, им надо было создать условия стабильного существования. А до этого полицейизировать их при помощи насилия — единственно эффективного средства для этих людей [Ludtke 1987: 90].

³ Компетенции армии по подавлению беспорядков были установлены 17 октября 1820 г. С этого времени армия все чаще использовалась для усмирения. В 1840 г. в прусских городах жило около 3,8 млн. жителей. Почти половина из них жила в гарнизонных городах, где размещалось примерно 80–120 солдат [Ronne, Simon B. 1: 80].

Теперь рассмотрим роль насилия в методах работы полиции. Законы запрещали применять телесные наказания в отношении свободных граждан государства (*Staatsburger*), к которым относились землевладельцы, образованные люди и богатые мещане. Но понятие гражданина оставалось неопределённым. Поэтому в городах возникали значительные трудности. На протяжении первой половины XIX в. расширялась категория социальных и профессиональных групп, не подлежащих телесным наказаниям. Телесные наказания были прежде всего средством удержания в повиновении так называемых внутренних врагов, к которым причислялись враждебные классы. Многие группы населения получили право телесной неприкосновенности. При определении телесных наказаний низших классов требовалось учитывать пол, физическое телосложение и оценку врача. В 1798–1805 гг. телесные наказания начали применяться и в отношении студентов [Heyde 1843: 80].

Применялись также наказания за непослушание. Они рекомендовались при проведении следствия, когда подозреваемый или обвиняемый отказывался давать ясные ответы, выкручивался, а его ложь была доказанной. Такие наказания могли применять следователи. Полицейским чинам запрещалось принуждать подозреваемого к признанию путём угроз, битья, нанесения другого физического вреда, а также обещать обвинённому безнаказанность при условии его признания [Heyde 1842, В. 1: 67–69].

Эти запреты постепенно расширялись. В 1812 г. уменьшилось число социальных групп, которых было разрешено пороть. Полицейские имели право нанести не более 20 ударов хлыстом. В 1816 г. Военное министерство запретило применять физическое насилие к солдатам-отпускникам и резервистам. С этого года начался рост групп крестьянства и мещанства, освобождённых от телесных наказаний. В 1830 г. было запрещено пороть девушек старше 10 лет, от телесных наказаний освобождались также воры, немые, инвалиды, умалишённые, бродяги, нищие, беспризорные дети. С 1799 г. за воровство пороли пропорционально цене украденного. В 1835 г. возобновлено предписание 1798 г, согласно которому разрешалось пороть участников беспорядков и сборищ. 12 августа 1841 г. Министерство внутренних дел и полиции запретило пороть людей за мелкие проступки. Но полный запрет телесных наказаний принесла лишь революция 1848 г. В новом полицейском уставе 1850 г. и уголовном кодексе 1851 г. порка целиком исключалась [Ludtke 1989: 209].

В соответствии с инструкцией 1820 г. полиция имела право применять оружие при следующих условиях: когда жандарм подвергался насилию при исполнении им служебных обязанностей; при задержании на месте преступления убийц, воров, контрабандистов, которые угрожают или оказывают физическое сопротивление конфискации у них товаров и средств передвижения; если только таким способом можно было защитить охраняемый пост или людей. В том же году были установлены правила применения оружия при несении охранной службы, разгоне толпы и подавлении беспорядков. Если полиция не справлялась с этими задачами, в дело вступала армия и руководство переходило в ее руки. Для подавления беспорядков обычно использовались небольшие отряды военных (от 40 до 100 чел.). При этом огнестрельное оружие старались не применять. В начале подавления беспорядков командующий офицер обязан был троекратно громко призвать к спокойствию и потребовать разойтись. После этого разрешались удары саблей (плашмя) и прикладом. Те же правила действовали при несении патрульной службы, поскольку патроны патрулям не давали [Ludtke 1989: 219].

Полицейская практика данного периода — это общий процесс сужения сферы применения насилия в отношении все более широких групп населения. Полностью исключить насилие из полицейской практики было невозможно, поскольку большинство прусского общества положительно оценивало пользу умеренных телесных наказаний. Порка (особенно в провинции) считалась домашним средством воспитания, если перед поркой жертве перечисляли ее грехи и проступки. Популярность телесных наказаний вытекала из общего убеждения: малые

проступки должны наказываться немедленно. К тому же средства экономической репрессии (штрафы) в отношении неимущих были безуспешны, а лишение свободы требовало больших расходов, особенно если в данной местности не было работных домов (трудовых лагерей). Поэтому мнимая строгость законодателя по сути смягчала местные правовые обычаи.

В Силезии в 1796 г. было запрещено применять для наказания палки, дубовые колодки и аналогичные средства воспитания. Рекомендовалось пороть плетью через одежду, а не по голому телу. Но даже берлинская полиция применяла порку как универсальное средство для наказания за мелкие проступки и ради принуждения к признанию. Служебное усердие и грубость полиции не уменьшались. Поэтому в 1818 г. началось плановое ограничение телесных наказаний. В учреждениях государственной полиции план был выполнен оперативно и телесные наказания исключены. Однако даже в 1840 г. Министерство внутренних дел и полиции давало округам премию, если они больше применяли денежные штрафы, чем порку. Наказание штрафом приносило доход казне, но исполнить его было намного труднее. В провинции телесные наказания не считались опасными, а центральная полицейская власть тоже нередко их одобряла. Правда, иногда выпоротые люди обращались в суд, который конкурировал с полицией и часто наказывал немецких Унтер-Пришибеевых большими денежными штрафами. Значительно чаще даже судебное наказание за необоснованное применение насилия не вызывало никаких служебных последствий. Если порки применялись редко и втихаря, власть относилась к ним терпимо. Поэтому почти все полицейские безнаказанно лупили цыган, евреев, бродяг, рабочих и прочую сволочь [Ludtke 1989: 209–210].

Военные часовые и патрули тоже имели право применять физическое насилие при исполнении служебных обязанностей, при поимке преступников, разгоне участников беспорядков, дебошей и трактирных драк. Хотя солдаты охотно вмешивались в эти события, они обычно встречали решительное сопротивление. Нередко мирные горожане избивали часовых и патрулей до потери сознания. Армия постоянно занималась разгоном участников беспорядков. Для этого использовались отряды пехоты и кавалерии, которые с оголёнными саблями врзались на конях в толпу. На этом специализировалась берлинская жандармерия.

Огнестрельное оружие применялось в виде исключения (события в Бреслау 1817, Кельне 1846, картофельная революция в Берлине в апреле 1847, во время революции 1848 г.). Социальные изменения 1840-х гг. и наплыв больших масс населения привели к тому, что вмешательство армии стало единственной гарантией поддержания социального порядка в развивающиеся индустриальные центры.

Этот факт значительно повлиял на психику полицейских и большую часть прусского общества. Синдром осаждённой крепости появился в сознании полицейских в 1840-е гг. Предполагалось, что общество находится под постоянной угрозой внутренних врагов — низших классов без корней и надлежащего чувства морального порядка. Это убеждение наиболее проявилось в период введения осадного положения 1849–1851 гг. Однако в период массовых беспорядков сотрудничающая с обществом полиция оказалась совершенно недостаточной не только на польских окраинах, но и в Берлине — столице государства. Взаимодействующая с обществом полиция могла быть успешной только в периоды социальной стабильности, когда роль стабилизатора выполняет давление общества, а не отряды жандармерии.

Иначе говоря, сформулированная в период реформ Штейна и Гарденберга модель полиции рухнула в период ускоренной индустриализации и миграции населения из села в города.

При анализе роли насилия надо учитывать также государственное понимание надзора. В повседневной жизни применять его было намного обременительнее, чем просто выпороть человека. Министерство Внутренних Дел и Полиции (а вслед за ним и авторы полицейских учебников) ставили на первое место проверку паспортов и надзор за иностранцами. Существовало правило: никто не должен находиться в городе без регистрации в полиции. Вначале

(1809–1813 гг.) выполнение этой задачи ставилось перед политической полицией. Но после освободительной войны на большинстве территорий полицейский контроль паспортов и чужестранцев перестал выполнять роль средства против революционных эмигрантов, а направлялся главным образом против неимущих. Конечно, в столице и университетских городах 1830–1840-х гг. функции политической полиции имели смысл. Но в итоге ее главной задачей стал надзор за бедными бродягами.

Особое внимание полиции к низшим классам нарастало в 1830-е гг. и вытекало из прозаических причин: наплыв в города масс населения без средств к жизни и постоянных занятий рассматривался как очевидный рост угрозы преступлений (воровства и беспорядков); опасение перед болезнями, разносимыми бродягами, челядью и подёнными рабочими, вытекало из страха эпидемий и состояния финансов городских касс (неимущих надо было лечить за счёт города). Чтобы сдержать мобильность населения, были введены путевые (*Wanderbuchern*, 1831 г.), служебные и трудовые книжки для железнодорожников (1846 г.). Надзор над чужаками вытекал из предрассудка: их наплыв увеличивает преступность, угрожает социальной безопасности. Этот предрассудок увеличивал насилие. Бдительность и превентивность вели к тому, что любой полицейский мог арестовать, обыскать, проверить (не совершил ли он преступлений), избить и выгнать со своего участка любого бродягу [Ludtke 1989: 222–224].

Широкое определение подозрительного иностранца привело к тому, что проблема превысила возможности полиции. Полиция вынуждена была контролировать перемещения путешествующих батраков и слуг, которые должны были иметь разрешение. Эта группа уже в 1830-е гг. составляла почти 1,2 млн. человек. Рост городов, большая группа путешествующих людей, ищущих работу и средства для жизни, способствовали появлению и углублению разрыва между требованиями властей и возможностями контроля. Самым обременительным следствием полицейского надзора стала возможность попасть в работный дом. В 1830-е гг. они начали создаваться в Пруссии по образцу Голландии. Но направление в работные и исправительные *дома* осуществлялось по полицейскому произволу. Самый длительный срок, на который туда можно было посадить трудоспособного нищего — 12 месяцев. Такие сроки давал только округ. Из-за малочисленности работные дома Пруссии обычно были переполнены. Поэтому большинство сидело в них не более одного-трех месяцев. С момента выхода из работного дома клиент попадал под постоянный надзор полиции. Надзору подвергались также все бывшие заключённые. Полиция должна была контролировать их средства жизни, они не могли оставлять место жительства без извещения полиции о месте и цели путешествия. Надзор как главный вид превентивной деятельности превышал реальные возможности полиции.

Особенно большая группа поднадзорных лиц оказалась в Берлине — столице государства. В сельской местности их было намного меньше. В 1838 г. статистика берлинской полиции указывает 7816 человек, находящихся под постоянным надзором, а в 1847 г. их было уже 13246 человек. Число жителей Берлина в это время составляло 380 тыс. жителей, а в Силезии постоянному надзору подвергались 3478 человек при почти миллионном числе жителей. Проблема состоит в сравнении социального состава надзираемых лиц. Большое различие вытекает из того, что в сельских округах было намного меньше преступлений и преступников, да и к тому же многие дела решались без их учёта в статистике [Ludtke 1989: 233].

Надзор — полицейская категория, но она постепенно затрагивала самые широкие круги населения и охватывала другие сферы жизни. Полицейские были обязаны надзирать за библиотеками и своевременным возвратом книг. Но из-за невыполнимости этого требования ограничились запретом выдачи книг подозрительным лицам. Полицейские надзирали также за выполнением множества административных указаний, порядком и спокойствием на городских улицах и базарах, обязывались проверять торговые гири и аршины на ярмарках и в

магазинах. Однако громадность задач по надзору обратилась против самих надзирателей. Они постоянно находились под грузом все большего числа задач и хронической нехватки времени. Бюрократическая тоска по эффективности надзора способствовала милитаризации мышления: моментальная рекогносцировка местности (т. е., быстрый обзор ситуации), приказ и (при реальном или мнимом сопротивлении) выполнение задачи по принципу военно-полевого суда [Ludtke 1989: 234–236].

Описанные процессы имели место в индустриализирующихся городах. Зато в глубине сельской Пруссии все оставалось неизменным: ландрат сидел в имении, уездный секретарь скучал на службе, а большинство собственников-рыцарей и тысячи сельских старост выполняли свои полицейские обязанности попутно, с меньшим и большим рвением или его совершенным отсутствием, ограничиваясь лишь выполнением важнейших распоряжений. Они просто посылали ландрату устное или письменное сообщение о факте совершения преступления и не пытались ни ловить преступников, ни расследовать преступления. Именно с такой полицией сталкивалось большинство жителей Пруссии в первую половину XIX в.

Резюме

Итак, место полиции в обществе можно определить как диалектику принципов насилия и сотрудничества. Обычно не общество стремится к сотрудничеству с государством, а государство само навязывает населению сотрудничество при реализации полицейских задач. Сотрудничество населения с полицией в процессе реализации чисто полицейских задач мотивируется государством как программа социализации полиции. В состав программы входит выработка такого принципа лояльности к власти, когда лояльность отождествляется с подчинением ее приказам. Социализация полиции — это процесс воспитания верноподданных вместо сознательных граждан.

Двойственность полиции выражается в ее разделении на полицию принуждения и культурную полицию, которая транслирует христианское понимание государства как субъекта попечения о гражданах. В результате этих процессов общее благо населения как главный мотив деятельности полиции превращается в пустую формулу и подменяется созданием полицейского аппарата как средства центральной бюрократии. В любом случае надо учитывать полицейскую сеть государства, которая обычно ведёт к отождествлению полицейских и общественных функций. По мере роста данной сети увеличивается полицейское вмешательство государства в дела общества. Внутренняя политика становится управлением посредством насилия.

Полицейское использование армии — существенный элемент такого управления. Организация добровольных полицейских формирований фиксирует размах сотрудничества государства с обществом при выполнении полицейских функций. Социальная почва государства — это полицеизированные социальные группы, которые оказывают полицеизирующее влияние на остальное общество. Чтобы удержать массы в подчинении, государство стремится полицеизировать общество при помощи насилия.

Полицейская практика — это регламентация применения насилия в методах работы полиции. По мере модернизации общества сфера применения насилия сужается, оно направляется преимущественно на стигматизированные социальные группы. Одновременно вмешательство армии становится единственной гарантией поддержания социального порядка в развивающихся индустриальных центрах. Возникает синдром осаждённой крепости и концепт внутренних врагов, что способствует росту внутреннего контроля государства над населением. Урбанизация общества и связанная с ним миграция способствуют появлению и углублению разрыва между требованиями властей и возможностями контроля, который выражается

в увеличении сферы полицейского надзора. Этот процесс обращается против самих надзирателей.

Стало быть, любую полицию можно рассматривать с точки зрения полицеизирующих и полицеизированных социальных групп, рост которых можно считать общей бюрократической характеристикой модернизирующихся обществ. Для конкретного представления о ней надо учитывать особенности полиций конкретных стран в условиях данного места и времени. Но остаётся открытым вопрос: насколько население ощущает недостатки, обременительность и болезни полиции как политического института?

Алмонд Г., Верба С. 1992. Гражданская культура и стабильность демократии. — *Полис.* № 4.

Оболонский А.В. 2011. *Кризис бюрократического государства*. — М.: Фонд «Либеральная миссия».

Пригов Д. 1978. *Анофеоз милицанера*. — Доступно: <http://modernpoetry.ru/main/dmitriy-prigov-arofeoz-milicanera>. — Проверено: 18.05.2014

Российское государство...2007. *Российское государство: вчера, сегодня, завтра*. — Под общ. ред. Клямкина И.М. — М.: Новое издательство.

Bar M. 1919. *Behordeferfassung der Rheinprovinz seit 1815*. — Bonn.

Conrad H. 1966. *Deutsche Rechtsgeschichte*. B.2. Neuzeit bis 1806. — Karlsruhe.

Das Polizeiwesen... 1841. Das Polizeiwesen des Preussischen Staates: eine systematisch geordnete Sammlung aller auf dasselbe Bezug habenden gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere der in der Gezeztammlung fur die Preussischen Staaten und in den von Kampatzschen Annalen fur die innere Staatsverwaltung enthaltenen Verordnungen und Rescripte, in ihrem organischen Zusammenhange mit der fruheren Gezeztgebung. — *Die Verfassung und Verwaltung des Preussischen Staates*.

Generalinstruction fur... 1819. Generalinstruction fur die Verwaltung der Pass-Polizei in den Koniglichen Preussischen Staaten. — *Amtsblatt der Koniglichen Regierung zu Posen*.

Geschichtliche Grundbegriffe...1978. *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur poiltischsozialen Sprache in Deutschland*. Schuttgart, B. IV.

Haupt H.G. 1984. Staatliche Burokratie und Arbeiterbewegung: Zum Einfluss der Polizei auf die Konstituierung von Arbeiterbewegung und Arbeiterklasse in Deutschland und Frankreich zwischen 1848 und 1880. — *Schriften des historischen Kollegs. Kolloquin 7. Arbeiter und Burger im 19. Jahrhundert*. — Oldenburg.

Heyde W.G. 1842. *Die Patrimonial- und Polizei-Gerichtsbarkeit beliehenen Rittergutsbesitzer*. — Magdeburg.

Heyde W.G. 1843. *Landes und Lokal-Polizeiverfassung in der koniglichen Pryussischen Staaten*. — Magdeburg.

Huber E.R. 1961a. *Deutsche Verfassungsgeschichte*. — Stuttgart.

Huber E.R. 1961b. *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte: 1803–1850*. — Stuttgart.

Kosseleck R. 1987. *Preussen Zwischen Reform und Revolution — Allgemeine Landrecht, Verwaltung und sociale Bewegung von 1791 bis 1848*. — Stuttgart.

Ludtke A. 1987. Das Schwert der inneren Ordnung: Administrative Devinitionsmacht, Polizeipraxis und Staatloche Gewalt im vormarzlichen Preussen. — *Kriminalogisches Journal.*, 2 Beiheft.

Ludtke A. 1989. Die “gestarkte Hand” des Staates, zur Entwicklung staallicher Gewaltsamkeit — das Beispiel Preussen im 19. Jahrhundert. — *Levithan*.

Ludtke A. 1995. Polizeiverstandis preussischer Polizeihandbucher im 19. Jahrhundert. Zur Folgenlosigkeit akademischer Diskurse. — *Jus Commune — Veroffentlichungen des Max Planck-Instituts fur Europäische Rechtsgeschichte*. — Frankfurt am Main, Sondergefte 21.

Obenaus W. 1940. *Die Entwicklung der Preussischen Siecherheitsdienst. Bis zum Ende der Reaktionszeit*. — Berlin.

Sieman W. 1978. Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung. Die Afgange der Politischen Polizej 1806–1866. — *Studien und Texte zur Sozialgeschichte und Literatur*. — Berlin.