

ИБ

**ТРИ ВЕКА
РОССИЙСКОЙ
ПОЛИЦИИ**

Регламент главного магистрата
16 января 1721 года

Полиция особливое свое состояние имеет; а именно:
оная спешествует в правах и в правосудии,
рождает добрые порядки и нравоучения,
всем безопасность подает от разбойников, воров,
насильников и обманщиков и сим подобных,
непорядочное и непотребное житие отгоняет
и принуждает каждого к трудам и к честному промыслу,
чинит добрых досмотрителей, тщательных и добрых служителей,
города и в них улицы регулярно починяет, препятствует дороговизне
и приносит довольство во всем потребном к жизни человеческой,
предостерегает все приключившиеся болезни,
производит чистоту по улицам и в домах,
запрещает излишество в домовых расходах
и все явные погрешения, призирает нищих,
бедных, больных, увечных и прочих неимущих,
защищает вдовиц, сирых и чужестранных, по заповедям Божиим,
воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных науках;
вкратце ж над всеми сими полиция есть душа гражданства
и всех добрых порядков и фундаментальный подпор
человеческой безопасности и удобности.

Петр I

Peter.

ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

Александр БОРИСОВ
Александр МАЛЫГИН
Роланд МУЛУКАЕВ

**ТРИ ВЕКА
РОССИЙСКОЙ
ПОЛИЦИИ**

**СЛУЖЕНИЕ ОБЩЕСТВУ.
ЗАЩИТА ОТЕЧЕСТВУ!**



Благодарим Центральный музей МВД и лично А. Г. Белодуба
за предоставленные материалы.
В книге использован изобразительный материал из фондов РГБИ

ISBN 978-5-519-64395-5

© Борисов А. В., Малыгин А. Я., Мулукав Р. С., 2016
© Оформление. ООО Группа Компаний «РИПОЛ классик», 2016



Огромные пространства легко давались русскому народу, но не легко давалась ему организация этих пространств в величайшем в мире государстве, поддержание и охрана порядка в нем.

Н. Бердяев. *Судьба России*

Предисловие

В марте 2011 г. был принят закон «О полиции». На смену привычному для граждан Российской Федерации слову «милиция» пришел другой термин. Авторы закона необходимость изменения объяснили тем, что слово «полиция» более точно выражает природу органа, о котором идет речь; кроме того, термин «полиция» применяется в подавляющем большинстве стран мира. В связи с этим у многих возникает вопрос о его происхождении. Почему именно этот термин — «полиция» — стал обозначать орган государства, занимающийся охраной общественного порядка?

Другой вопрос — как, почему и когда появилась полиция в России, какой исторический путь она прошла и какой опыт оставила грядущим поколениям.

В настоящей книге предпринимается попытка ответить на эти вопросы.

С момента возникновения государства полицейская функция становится одной из главнейших. Во-первых, потому, что существенным признаком любого государства является применение принуждения. (Госу-



Предисловие

дарство устанавливает для населения определенные нормы поведения, исполнение которых в необходимых случаях может обеспечиваться силой принуждения.) Во-вторых, государство — это такой общественный феномен, функционирование которого осуществляется с помощью организационных инструментов, которые в совокупности и составляют сложный государственный механизм.

Однако на ранних стадиях существования государства этот механизм не был сложным. Отдельные его звенья только зарождались, и их специализация пока не сложилась (да и потребности в этом не ощущалось). Весьма показательно с этой точки зрения управление, сложившееся в древнегреческих городах-государствах — полисах. Именно оттуда в современный язык пришло слово «полиция». Древнегреческий философ Аристотель (384–322 до н. э.) и его ученики оставили нам описание и характеристику политий, ведавших всеми делами городов-государств, в том числе и обеспечением правопорядка.

Объективный процесс общественного развития обусловил естественное усложнение жизнедеятельности государства. Это закономерно вело к необходимости выделения в общей системе государственного управления конкретных отраслей для обеспечения большей эффективности управления. Естественно, выделялась и отрасль, которая занималась охраной правопорядка, боролась с явлениями, угрожавшими стабильности государства и общества. В этом отношении показательны процессы, происходившие в государствах Западной Европы, где в конце XV в. интенсивно развивались города, наблюдался бурный подъем ремесла и торговли, увеличивалась численность населения.

Обеспечение жизнедеятельности города — поддержание чистоты и порядка, решение вопросов торговли, сбор налогов и податей, борьба с пожарами и т. п. — было невозможно без централизованного управления, контроля за поведением жителей города и приезжих. Вся эта многогранная деятельность по управлению городской жизнью в совокупности и получила название «полиция». Именно в таком значении данный термин был воспринят всеми европейскими государствами, вошел в языки большинства европейских народов.

В дальнейшем, в связи с дифференциацией функций государства, выделением военных, дипломатических, финансовых и прочих задач, получивших особое организационное обеспечение (аппарат) и наименование, полиция перестала охватывать все стороны жизни. По мере увеличения численности городского населения, сопровождавшегося социальным расслоением и связанными с этим противоправными прояв-



Предисловие

лениями, под полицией стала пониматься деятельность по охране правопорядка, безопасности, благоустройству территориальных единиц.

Возникновение полиции в России имеет свои особенности и разделяется на два этапа. Первый охватывает IX–XVII вв. В этих исторических рамках в государственном механизме формируются и постепенно утверждаются звенья, ориентируемые на охрану правопорядка и борьбу с преступностью. По сути, они осуществляли те же функции, что и полиция в более позднее время, хотя таковой не являлись. В настоящей работе подробно прослеживается история становления этих звеньев.

Второй этап начинается с первой четверти XVIII в., когда волей Петра I был создан государственный орган, получивший название «полиция». Петр во многом использовал западноевропейский опыт государственного управления. В абсолютистских государствах Западной Европы в XVII — начале XVIII в. сложился режим полицейского государства, что предполагало установление всестороннего контроля не только за общественной, но и за личной жизнью граждан в целях обеспечения «общего блага». Основным инструментом обеспечения такого режима являлась полиция.

Петровские реформы предусматривали перенесение на российскую почву передовых достижений западноевропейской науки и культуры, что влекло за собой насилиственное изменение сложившихся традиций и обычаяев, особенно в среде дворянства и городского населения России. Инструментом таких преобразований стала полиция, которая при ее учреждении в мае 1718 г. была поименована регулярной. В понятие «полиция» Петр I вкладывал широкий смысл. Приглашая на службу иностранцев, назначая

им высокое жалованье, он предлагал также и «хорошую полицию», подразумевая под этим устойчивое, стабильное управление, наложенную организацию службы в незнакомой стране*.

Круг обязанностей, возлагавшихся на полицию, был определен в таких правовых актах, как «Пункты, данные С.-Петербургскому генерал-полицеймейстеру» (1718 г.), «Регламент, или Устав, Главного магистрата» (1721 г.), «Инструкция московской полицеймейстерской канцелярии» (1722 г.) и др. Не оставляет сомнений, что все эти документы закрепляли атрибуты «полицейского государства», а полиция представлена в них как инструмент поддержания режима всеобщего благоденствия и порядка. Именно в таком аспекте следует рассматривать высказывание Петра I, что «полиция есть душа гражданства»**.

* См.: Шарф К. Трансфер и адаптация европейских идей и эволюция взглядов на государство в России в эпоху Просвещения / К проблеме адаптации западных идей и практик в Российской империи. — М., 2008. — С. 34.

** Очевидно, что создатель регулярной полиции не мог возложить на отдельно взятый государственный орган все те многосложные и многочисленные обязанности, которые в качестве задач, стоявших перед полицией, перечислялись в «Регламенте Главному магистрату». Ясно, что термин «полиция» употреблялся в широком смысле — как, в целом, управление государственными (или в данном случае городскими) делами.



Предисловие

Широкая трактовка термина «полиция» сохранялась вплоть до XX столетия. Позволим себе пространную выдержку из официального документа — Представления Министерства внутренних дел в правительство в связи с подготовкой очередной реформы полиции в 1913 г.

«Приступая к изложению соображений Министерства внутренних дел по вопросу о преобразовании полиции, министр внутренних дел признал необходимым установить прежде всего, что надо разуметь под самым понятием полиции <...>.

Современная наука права рассматривает право полицейское с точки зрения общего учения об управлении и ставит его в связь, с одной стороны, с задачами политической экономии и отчасти финансового права, а с другой — с постановлениями права государственного. Если последнее является, таким образом, статикою учения об управлении, то динамикою его служит право полицейское. Содержание полицейского права составляет изучение тех сторон государственной и общественной деятельности, которые направлены к развитию материальных и духовных сил общества и относятся к трем группам задач. Первая из них касается различных сторон хозяйственной жизни государства (промышленности добывающей, обрабатывающей, торговой), вторая имеет своею целью содействие духовно-интеллектуальному развитию населения (народное образование, общее и техническое, профессиональное), а третья обнимает собою обеспечение тех важных условий общежития, которые принято обозначать термином “полиция безопасности”. Сюда относятся полиция передвижения, полиция общественных союзов и собраний, а также исключительные меры полиции безопасности. К этой же группе примыкают вопросы, касающиеся медицинской и санитарной помощи, и меры к охранению общественной нравственности (борьба с пьянством, нищенством, проституцией и т. п.). Сюда же относятся, равным образом, так называемая полиция печати <...> а также попечение о некоторых других отраслях материального и духовного развития общественной жизни, каковы пути сообщения и средства сношения (почта, телефон, телеграф). Наконец, к этой же группе задач принадлежит общественное призрение бедных.

Обозревая все эти вопросы, входящие в содержание полицейского права, нельзя не признать, что они затрагивают самые разнообразные стороны государственной и общественной жизни, обнимая собою факторы и экономические, и духовные, и социально-бытовые, то есть касающееся обеспечения благополучия повседневной, бытовой жизни населения».*

* МВД. Департамент полиции. По 2-му делопроизводству. 1 сентября 1913 г. Оттиск 20083. — С. 1–6.

Изучение двухсотлетней истории российской полиции позволяет выделить ряд этапов, отличающихся характерными чертами, но в то же время от-



Предисловие

раждающих единство процесса развития этой структуры. Важный этап в истории полиции — время правления Екатерины II, получившее название эпохи «просвещенного абсолютизма». Демонстрируя интерес к идеям французских просветителей (Вольтера, Дидро), императрица широко использовала их труды в проектах своих преобразований (правда, большинство из них так и не были осуществлены). В числе других проектов предусматривалась и реформа полиции. При ее подготовке Екатерина опиралась на работы немецких (С. Пуфendorf, И.-Г. Юсти) и французских (Н. Деламар) ученых, идеологов полицейского государства. В частности, Никола Деламар писал о том, что «полиция есть наука управления людьми <...>». Это средство сделать их, насколько возможно, тем, чем они должны быть в интересах общества». Подобные рассуждения нашли отражение в подготовленном Екатериной II «Наказе Главной полиции». В «Наказе...» говорилось, что стоящие перед государством задачи по просвещению и воспитанию подданных во многом должны выполняться полицией. Полиция призвана была выполнять обязанности воспитательного характера, включая контроль над послушанием детей. Поскольку в России на протяжении XVIII — начала XX в. сохранялось сословное деление общества, полиция должна была следить и за соблюдением сословной иерархии. Но главной тенденцией в деятельности российской полиции стало последовательное расширение правоохранительных функций при одновременном освобождении от административно-хозяйственных, судебных и т. п. обязанностей.

Важным событием в рамках первого этапа стало создание в 1775 г. уездной полиции. Полицейский аппарат перестал быть только городским, распространился на сельскую местность.

Следующий этап развития российской полиции охватывает первую половину XIX в. В 1802 г. в России возникли министерства — центральные органы отраслевого управления. Министерство внутренних дел вело широким кругом вопросов внутренней жизни империи. Полиция стала одной из составных частей МВД.

Временные рамки третьего этапа развития российской полиции составляют вторая половина XIX — начало XX в. Знаковые черты этого этапа — организационное объединение городской и сельской полиции (1862 г.), создание единой общегосударственной системы уголовно-сыскных отделений (1908 г.)

Преобразования этого периода преследовали цель повышения эффективности правоохранительной деятельности полиции, безусловно главной для полиции. Однако решить эту задачу царскому правительству не удалось.



Предисловие

* Рубакин Н. А. Много ли в России чиновников // Вестник Европы. — 1910. — № 2.

Неслучайно в Российской империи едва ли не общеизвестным являлось мнение о том, что «принудительное осуществление всех вообще распоряжений правительства, к какому бы министерству оно ни относилось, совершается, по общему правилу, полицией»*. Поэтому полиция всегда была перегружена многочисленными обязанностями, непосредственно не относившимися к охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

Полицейские реформы, в том числе запланированные, но не осуществленные, — это не только часть истории Российского государства, но и определенное проявление отечественной политico-правовой культуры.

В начале XIX в. реформу полицейских учреждений осуществил выдающийся государственный деятель М. М. Сперанский. Правда, его преобразования встречали противодействие значительной части российского дворянства. Так, крупнейший историк, писатель Н. М. Карамзин негативно высказывался о реорганизациях полицейского аппарата, проведенных М. М. Сперанским.

Проекты реформы полиции в XIX в. разрабатывали такие видные государственные деятели, как В. П. Кочубей. А. Х. Бенкendorf, Д. Н. Блудов, П. А. Валуев, М. Т. Лорис-Меликов, Н. П. Игнатьев, замечательный русский писатель М. Е. Салтыков-Щедрин, прослуживший два года в Министерстве внутренних дел.

В начале XX в. подготовка кардинальной реформы полиции Российской империи была начата П. А. Столыпиным, однако его трагическая смерть, а ранее ряд других обстоятельств не позволили осуществить задуманное.

Государство — организация политическая. Социальные силы, в руках которых находится власть, устанавливают определенный режим. Как правило, он соответствует интересам властей предержащих и вызывает противодействие со стороны тех, кто считает, что их интересы ущемлены. Для сохранения общественного и государственного строя создается особая политическая полиция. В России она возникла в середине XVII в. (Приказ тайных дел). Вплоть до разрушения Российской империи в 1917 г. органы политической полиции составляли важное звено государственного аппарата, и расходы на их содержание были одной из важнейших статей государственного бюджета.

Историография полиции Российской империи разрабатывалась с дореволюционных времен. Однако приходится констатировать, что в отличие от истории армии и флота, государственных учреждений история полиции находилась на периферии интересов отечественной науки. Первой научной работой, посвященной этой теме, стало исследование известного правоведа И. Т. Тарасова «История русской полиции в отношении ее к юстиции», опубликованное в 1884 г. в нескольких номерах журнала «Юридический