

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

МОЧАЛОВА Анна Алексеевна

**ПРЕОБРАЗОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ В 1862 – 1917 гг.
(ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

Специальность: 5.1.1. – Теоретико-исторические правовые науки

Аннотация диссертации
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Илюхина Вера Александровна,
кандидат юридических наук, доцент

Москва – 2024

Актуальность темы исследования. История российской полиции насчитывает уже более трехсот лет. С момента создания в XVIII в. полиция стала составной частью государственного аппарата и со временем начала все более активно участвовать в реализации внутренней политики Российской империи.

После Крымской войны 1853–1856 гг. отечественной политической элите стала очевидна необходимость комплексных преобразований в стране. В период «Великих реформ» Александра II были трансформированы различные сферы жизни общества: отменено крепостное право, проведены судебная, земская, городская, военная, образовательная и другие реформы. В условиях кардинального изменения социальной структуры общества, государственного управления и местного самоуправления полиция не могла находиться в стороне от идущих процессов.

Несмотря на значительную изученность вопросов, связанных с историей отечественной полиции, до сих пор имеются научные перспективы в выявлении ранее неустановленных проблем, фактов и тенденций развития в этой сфере государственно-общественной жизни. Следует отметить, что в Федеральном законе «О полиции» от 7 февраля 2011 г. прослеживается определенная преемственность с полицейским законодательством Российской империи пореформенного периода. Именно в то время впервые стали звучать предложения по созданию профессиональной полиции, отвечающей запросам активно развивающегося общества. Как и сегодня, во второй половине XIX – начале XX в. были актуальны проблемы совершенствования правовой базы функционирования полиции и противодействия коррупции, повышения эффективности деятельности органов внутренних дел, подготовки квалифицированных кадров и формирования положительного образа сотрудника полиции среди населения.

Степень разработанности научной проблемы. Вопросы, связанные с российской полицией привлекали пристальное внимание ученых и практиков еще с середины позапрошлого века.

В дореволюционной историографии следует выделить несколько групп работ, посвященных полиции: 1) труды специалистов в области полицейского права (И.Е. Андреевский, В.Ф. Дерюжинский, Н.В. Клейгельс, В.М. Гессен, В.Я. Фукс, М. Шпилевский и др.); 2) исследования по истории полиции (Е.Н. Анучин, Н.В. Варадинов, Н.Т. Волков и др.); 3) работы руководителей и сотрудников органов МВД (С.П. Белецкий, П.А. Валуев, В.Ф. Джунковский, Н.В. Касперский, К.Ф. Краевский, А.А. Лопухин и др.); 4) статьи публицистического характера, посвященные актуальным вопросам полицейских преобразований (С.С. Громеко, М.Н. Катков, Е. Кулишер, С.И. Раппопорт, Н.А. Рубакин и др.). В целом, дореволюционные исследования, посвященные полиции характеризовались тем, что они проводились современниками рассматриваемых событий, поэтому авторов в большей степени интересовали не теоретические, а практические вопросы организации и деятельности российской полиции (это касается даже историко-правовых исследований и исследований в области полицейского права). Другой чертой дореволюционной историографии исследуемой проблемы являлся полемический характер, свойственный не только произведениям публицистической направленности, но и собственно научным трудам. Наконец, еще одной особенностью историографии данного периода являлось то, что реформа полиции 1862 г. рассматривалась в контексте других преобразований Александра II.

В первые десятилетия советской власти полицейская тематика по причинам идеологического характера была исключена из перечня исторических исследований. Интерес к этим вопросам возродился только в конце 1960-х – 1970-е гг. В это время вышли в свет первые работы Р.С. Мулукаева, посвященные истории полиции, также были проведены исследования по полицейской тематике Т.У. Воробейковой и А.Б. Дубровиной, Т.И. Желудковой, В.А. Шелкоплясом, Д.И. Шинджикашвили. Основоположником разработки истории российских органов внутренних дел по праву считается профессор Р. С. Мулукаев. Им была создана научная

школа исследователей (А. В. Борисов, А.Е. Епифанов, В.М. Курицын, А.Я. Малыгин, М.И. Сизиков, К.Г. Федоров и др.), специализирующихся на полицейской тематике и успешно функционирующая в настоящее время.

Исходя из идеологических установок, присущих советскому периоду, исследователи вынуждены были давать общую негативную оценку полиции (особенно политической полиции) как институту, стоявшему на страже самодержавия. Однако при этом работы базировались на широком круге исторических источников, вводились в научный оборот архивные материалы, ставились новые (по сравнению с дореволюционным периодом) исследовательские задачи. Основной особенностью работ указанной группы являлся их обзорный характер – авторы стремились в целом охватить полицейскую систему России, дать ей общую характеристику, показать ее роль в государственном аппарате. Региональные исследования полиции при этом на монографическом уровне не проводились, а материалы местных архивов, как правило, не привлекались.

С возникновением и развитием современного Российского государства активизировался интерес к истории органов внутренних дел дореволюционной России. При этом особенностью исследований постсоветского периода является отказ от идеологизации, присущей предыдущему историографическому периоду. Теоретические и историко-правовые проблемы, связанные с деятельностью полиции, нашли отражение в монографиях ряда авторов. В частности, И.И. Мушкетом и Е.Б. Хохловым была предпринята попытка рассмотреть на теоретическом уровне проблемы российского полицейского права¹. В.В. Лысенко (индивидуально и в соавторстве) сконцентрировал усилия на деятельности полиции в сфере борьбы с правонарушениями в сфере общественной нравственности, а также на нравственных основах деятельности полиции². А.Ю. Дунаева рассмотрела

¹ *Мушкет И.И., Хохлов Е.Б. Полицейское право России: проблемы теории.* СПб., 1998.

² *Лысенко В.В. Нравственно-правовые проблемы деятельности полиции дореволюционной России. /В. В. Лысенко, В. П. Сальников, М. И. Сизиков, С. В. Филиппова.* СПб., 1996;

реформу полиции в России в начале XX в., используя биографический метод, через призму деятельности В.Ф. Джунковского³. Ю.А. Реентом уделялось внимание политической полиции на центральном и местном уровнях⁴. Наконец, монографии А.В. Горожанина⁵ и совместная работа И.Т. Тарасова и В.С. Чижевского⁶ характеризуются широким хронологическим охватом, однако, за счет этого отсутствует глубокая проработка отдельных периодов, в том числе полицейской реформы 1862 г. и реформы полиции начала XX в.

В 2002 г. Ю.А. Реентом была защищена докторская диссертация, посвященная полицейской системе России начала XX в.⁷ На год позже докторскую диссертацию о реформе уездной политике в XIX в. защитил Ю.В. Тот⁸. Работы обоих авторов основываются на широком комплексе исторических источников, однако обе диссертации были защищены на соискание ученой степени доктора исторических наук. Соответственно в них основной аспект был сделан не на правовых, а историко-социальных аспектах.

В постсоветский период С.Е. Байкеевой, Н.Ф. Байковой, С.С. Глебовым, Д.А. Ериным, Ю.А. Ершовым, В.Е. Иваневским, А.В. Ивановым, А.Е. Ивановой, Л.К. Кииковой, Е.П. Колодеевым, В.Н. Кручининым, М.В. Кольцовой, Р.В. Нарбутовым, К.С. Романовым, Д.С. Рыжовым, А.А.

Лысенко В.В. Правонарушения в сфере общественной нравственности и полиция России (история и современность). СПб., 1997.

³ *Дунаева А.Ю.* Реформа полиции России начала XX века и Владимир Федорович Джунковский: монография / А.Ю. Дунаева. М.: Объед. Ред. МВД России, 2012.

⁴ *Реент Ю.А.* Сельские охранно-полицейские структуры самодержавной России. Рязань: Ряз. ин-т права и экономики РФ, 2000; *Реент Ю.А.* Общая и политическая полиция России (1900–1917 гг.). Рязань, 2001.

⁵ *Горожанин А. В.* Государство и полиция : монография / под ред В.П. Сальникова; МВД РФ. СПб.: Фонд «Ун-т»: С. -Петербург. ун-т, 2001; *Горожанин А. В.* Российская полиция на страже имперской государственности : монография. Самара: Самар. юрид. ин-т Минюста России, 2004.

⁶ *Тарасов И.Т., Чижевский В.С.* Полиция России. история, законы, реформы, перспективы. М.: Книжный мир, 2011.

⁷ *Реент Ю. А.* Полицейская система Российской империи начала XX века: дис. ... д-ра ист. наук. М., 2002.

⁸ *Тот Ю. В.* Реформа уездной полиции в правительственной политике России в XIX веке: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. СПб., 2003.

Сальниковым, А.Ю. Фомичевым, К.П. Юхневичем и др. был защищены кандидатские диссертации, посвященные различным аспектам организации и деятельности российской полиции на общеимперском уровне. В целом в этих исследованиях уделялось внимание анализу законодательства о полиции, нравственным основам ее деятельности, правовому статусу сотрудников полиции, кадровому обеспечению полицейских органов, различным функциям полиции, взаимодействию с другими государственными органами. Однако при этом остается неясным, насколько выводы общего характера, сделанные применительно к Российской империи в целом, соответствуют реальной ситуации, имевшей место в различных губерниях.

В последние два десятилетия также был защищен ряд докторских и кандидатских диссертаций регионального характера, в которых уделялось внимание вопросам исследования организации и деятельности полиции Санкт-Петербурга и Москвы, некоторых губерний и областей Российской империи, уездно-городских территориальных образований (работы А.В. Васильева, С.Н. Главинской, С.А. Гомоновой, Н. И. Горловой, В.И. Гурьева, А.В. Кошкарлова, В.Ю. Кладова, О.В. Лазаревой, Ю.Н. Москвитина, А.М. Назаренко, Г.Г. Небрatenko, А.П. Пащенко, А.В. Петрова, А.А. Помигалова, А.В. Седунова, Е.И. Степановой, К.А. Ситникова, П.А. Сунгурова, Ю.Б. Сысуева, И.В. Черновой, В.В. Шибаетова, В.О. Шелудько, Д. М. Шиловского, Д.А. Ялтаева и др.). В это же время выходят и монографии А.О. Андреева, Ю.Б. Сысуева, А.В. Лобанова и О.В. Кузнецова, Т.В. Шитовой и других авторов, основанные на региональных материалах. Достоинством этих работ является тщательное изучение региональных материалов с введением в научный оборот документов из местных архивов, но далеко не всегда остается ясным, насколько сделанные на основе исследования полиции конкретных губерний выводы соответствуют общероссийским тенденциям.

Наконец, в связи с празднованием 300-летия российской полиции активизировался интерес ученых к этой проблематике. В Российской Федерации, в первую очередь, в образовательных учреждениях системы МВД

в 2016–2018 гг. были проведены научно-практические конференции, приуроченные к этому юбилею. Также увидели свет книги, в которых ученые рассматривали вопросы, связанные как с историей отечественной полиции в целом (например, исследования В.А. Якушева и Т.А. Батровой, Е.В. Струговой, В.П. Тимохова, М.А. Некрасова, А.С. Масалимова), так и в отдельных ее регионах (исследования А.В. Белякова, Ю.Г. Галая и А. Н. Лушина; А.В. Перегудова; А.Н. Бикташевой, М.Ю. Гребенкина и С.Н. Миронова).

Подводя итоги историографическому обзору, можно констатировать, что к настоящему моменту имеется достаточно много работ, посвященных различным аспектам истории отечественной полиции. Однако при этом многие исследования столичной полиции проводились в отрыве от региональных материалов, а региональные исследования – в отрыве от столичных и без скрупулезного анализа общеимперского законодательства. Без должного внимания осталась динамика преобразования российской полиции в целом в период 1862–1917 гг., анализ которой бы опирался на сочетании нормативно-правовой основы организации и деятельности полиции с историческими источниками, характеризующими практическую реализацию преобразований общей столичной и провинциальной, а также уездно-городской полиции.

Хронологические рамки исследования охватывают 1862–1917 гг. Первая граница обуславливается началом проведения полицейской реформы в Российской империи с принятием Временного положения о полиции от 25 декабря 1862 г. Вторая временная граница определяется завершением периода существования Российской империи и имперских органов полиции в 1917 г.

Объект исследования – совокупность общественных отношений, связанных с преобразованиями российской полиции, ее организацией и деятельностью в 1862–1917 гг. При этом в объект исследования не входят общественные отношения, связанные с преобразованиями политической

полиции в изучаемый период, т.к. данная проблема в настоящее время относится к числу хорошо изученных.

Предмет исследования составляет законодательство изучаемого периода, регламентирующее организацию и деятельность полиции Российской империи, а также иные источники, характеризующие практическую деятельность полиции.

Цель диссертационного исследования заключается в выявлении закономерностей и особенностей преобразования российской полиции в 1862 – 1917 гг.

Цель работы предопределяет специфику поставленных **задач** данного исследования:

- проанализировать в контексте конкретно-исторической ситуации основные принципы и особенности реформирования полиции на основе анализа «Временных правил об устройстве полиции в городах и уездах по Общему учреждению управляемых» от 25 декабря 1862 г.;
- охарактеризовать динамику развития нормативной основы организации и деятельности российской полиции в изучаемый период;
- установить особенности реформирования управления Санкт-Петербургской и Московской городской полиции;
- охарактеризовать на основе анализа законодательства переустройство органов управления общей полиции в губернских центрах Российской империи;
- проанализировать организационно-правовые основы преобразований уездно-городской полиции по «Временному положению о полиции по Общему учреждению управляемых» от 25 декабря 1862 г.;
- на примере полиции Нижегородской губернии установить специфику практической реализации «Временного положения об устройстве полиции по Общему учреждению о губерниях управляемой» от 25 декабря 1862 г.;
- выявить на основе анализа законодательства особенности преобразования полиции Российской империи в начале XX в.

Теоретическая основа исследования представлена научными трудами отечественных ученых дореволюционного, советского и современного периодов (И.Е. Андреевский, А.В. Борисов, Н.Т. Волков, Ю.Г. Галай, В.М. Гессен, В.И. Гурьев, А.А. Демичев, В.Ф. Дерюжинский, А.Е. Епифанов, Д.А. Ерин, Д.Р. Зайнутдинов, В.А. Илюхина, М.Н. Катков, Н.В. Клейгельс, М.Е. Ковалевский, В.Н. Кручинин, В.М. Курицын, В.В. Лысенко, А.Я. Малыгин, Р.С. Мулукаев, А.М. Назаренко, Г.Г. Небратенко, А.В. Петров, А.А. Помигалов, Ю.А. Реент, А.А. Сальников, А.В. Седунов, М.И. Сизиков, К.А. Ситников, И.Т. Тарасов, Ю.В. Тот, К.Г. Федоров, В.Я. Фукс, И.В. Чернова, Т.В. Шатковская и др.), а также руководителей и сотрудников органов Министерства внутренних дел Российской империи (С.П. Белецкий, П.А. Валуев, В.Ф. Джунковский, Н.В. Касперский, К.Ф. Краевский, А.А. Лопухин, С.С. Громеко), чьи работы посвящены полицейскому праву, административной юстиции, судебным преобразованиям в Российской империи, исследованию истории полиции, ее созданию и развитию как части государственного аппарата России и актуальным вопросам полицейских преобразований конца XIX – начала XX в.

Методологическая основа исследования представлена совокупностью всеобщего диалектического метода познания и принципа историзма, которые позволяют анализировать историю российской полиции пореформенного периода в поступательном развитии с учетом конкретно-исторической ситуации. Работа также базируется на комплексе общенаучных приемов познания: анализе и синтезе, индукции и дедукции, восхождении от абстрактного к конкретному, сравнении и др. В качестве основного частно-научного юридического метода в диссертации применяется формально-юридический метод, позволяющий толковать, интерпретировать российское полицейское законодательство 1867–1917 гг. (особенно глава 1, § 1 и 3 главы 3). Также при анализе российского полицейского законодательства использовались статистические методы, позволившие выявить некоторые тенденции в его развитии.

Информационную базу исследования с учетом предмета исследования составили «Временные положения об устройстве полиции» от 25 декабря 1862 г., более 130 других нормативных правовых актов, регулирующих организацию и деятельность Российской полиции, опубликованных в Полном собрании законов Российской империи, Своде законов Российской империи, неопубликованные ранее архивные документы из Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ), Российского Государственного исторического архива (РГИА), Центрального архива Нижегородской области (ЦАНО), а также иные исторические материалы, позволяющие охарактеризовать организации, деятельность и реформирование общей и уездно-городской полиции.

Научная новизна исследования состоит в том, что в нем представлена комплексная характеристика преобразования полиции Российской империи в 1862–1917 гг.; выделены специфические черты полицейской реформы 1862 г. и направления реорганизации полиции по реформе 1862 г.; на основе статистического анализа массива законодательства Российской империи 1862–1917 гг. о полиции установлены количественные тенденции развития полицейского законодательства; выявлены проблемные моменты в деятельности уездной полиции. Кроме этого элементы научной новизны диссертационного исследования присутствуют во введении в научный оборот неопубликованных источников – архивных материалов из фондов Государственного архива Российской Федерации (ф. 102. Департамент полиции МВД), Российского государственного исторического архива (ф. 229. Канцелярия министра путей сообщения; ф. 1180. Главный комитет по крестьянскому делу; ф. 1286. Департамент полиции исполнительной МВД) и Центрального архива Нижегородской области (ф. 2. Канцелярия нижегородского губернатора; ф. 5. Нижегородское губернское правление; ф. 342. Нижегородское городское полицейское управление Нижегородской губернии).

Обоснованность и достоверность результатов исследования обуславливается методологией научного исследования, апробацией материалов работы в публикациях и учебном процессе, использованием документов, хранящихся в центральных и местных архивах, выступлениях на научно-практических конференциях, использованием обширного перечня нормативных правовых актов и доктринальных литературных источников.

Положения, выносимые на защиту и имеющие научную новизну:

1. Специфической чертой полицейской реформы 1862 г. являлось то, что нормативные правовые акты, ее регламентирующие, носили временный характер. Данное положение обуславливалось тем, что хронологически реформа полиции шла сразу же вслед за крестьянской реформой и предшествовала судебной, земской, городской, военной реформам. С одной стороны, она должна была обеспечить реализацию прочих преобразований Александра II, с другой стороны, полное ее завершение было возможно только после завершения ряда других реформ (что соответствует п. 42 паспорта специальности 5.1.1).

2. Основными направлениями реорганизации полиции по реформе 1862 г. являлись:

- модернизация структуры полиции;
- конкретизация правового статуса сотрудников полиции;
- отказ от выборного начала в формировании полиции;
- увеличение численности и улучшение материального содержания полицейских;
- освобождение полиции от ряда неприсущих ей судебных, следственных, хозяйственных функций;
- формирование положительного имиджа в глазах населения (что соответствует п. 42 паспорта специальности 5.1.1).

3. Реформирование российской полиции в изучаемый период представляло собой перманентный, но незавершенный процесс. За это время было издано более 1200 нормативных правовых актов, регламентирующих

устройство и различные аспекты деятельности полиции. Анализ Полного собрания законов Российской империи позволяет утверждать, что в 1862–1913 гг. ежегодно издавалось от 7 до 93 актов в данной сфере (в среднем 23–24 в год). При этом регулярно принимались акты о полиции общего характера и акты, касавшиеся полиции отдельных регионов (столиц, Европейской России, Прибалтики, Закавказья и Средней Азии, Сибири и Дальнего Востока). Таким образом, потребность в глубоких/структурных преобразованиях полиции продолжалась весь изучаемый период (что соответствует п. 42 паспорта специальности 5.1.1).

4. Среди полицейских подразделений наибольшие нарекания (по сравнению со столичной, губернской и специализированной полицией) как со стороны руководства Министерства внутренних дел и других государственных органов, так и со стороны населения вызывала уездная полиция. Это обуславливалось следующими обстоятельствами:

- низким уровнем материально-технической оснащённости уездной полиции;
- низким социальным статусом сотрудника уездной полиции;
- высокой текучестью кадров (как следствие двух предыдущих пунктов),
- низким уровнем квалификации, непрофессионализмом уездных полицейских (как следствие трех предыдущих пунктов);
- невысокой эффективностью деятельности уездной полиции в целом (как следствие всех перечисленных выше пунктов) (что соответствует п. 42 паспорта специальности 5.1.1).

5. Среди прочих регионов полицейская реформа проводилась и в Нижегородской губернии. Полиция Нижегородской губернии в 1862–1917 гг. обладала как чертами, характерными для всей провинциальной полиции России, так и рядом особенностей. Общими с другими регионами было то, что остро стоял вопрос не только наличия квалифицированных кадров, но и нехватки кадров полиции вообще; были сложности с финансированием

полиции, особенно уездно-городской; уровень материального содержания полицейских был низким; существовала проблема законности в деятельности полиции, имелись нередкие факты коррупции и превышения полномочий. Специфика Н. Новгорода как крупного многонационального торгово-ярмарочного и промышленного центра отразилась на полиции. В частности, функционировала специальная ярмарочная полиция, и большое внимание уделялось деятельности ночных караулов (что соответствует п. 42, 43 паспорта специальности 5.1.1).

6. При всей последовательности проводимых реформ, возникали трудности в их реализации, поэтому преобразования продолжались и в начале XX в. В первую очередь, это касалось уездно-городской полиции. В данный период основными задачами реформы, наряду с повышением авторитета полиции среди населения и улучшения ее содержания, освобождения полиции от несвойственных ей функций, стали отказ от местного финансирования и переход на полное финансирование из государственного бюджета, оптимизация управления и структуры полиции, профессиональная подготовка сотрудников. В целом полицейская реформа начала XX в. оказалась более успешной, чем в предшествующий период (что соответствует п. 43 паспорта специальности 5.1.1).

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что в нем содержатся новые и обобщены ранее имевшиеся знания, касающиеся динамики преобразования российской полиции в 1862–1917 гг., ее организации и деятельности в столицах и провинции. Практическая значимость исследования состоит в том, что его материалы могут использоваться при проведении занятий различного типа по дисциплинам: «История государства и права России» и «История правоохранительных органов» в высших учебных заведениях Российской Федерации, а также при подготовке соответствующих учебных курсов и научных исследований. Результаты исследования исторического опыта преобразования российской

полиции могут представлять и практический интерес для законодателя при совершенствовании действующей нормативной базы, регламентирующей организацию и деятельность полиции в Российской Федерации.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования обсуждались на заседании кафедры истории и теории государства и права Нижегородского института управления – филиала РАНХиГС, докладывались на международных научно-практических конференциях «Полиция России: вчера, сегодня, завтра» (Н. Новгород, 2012), VIII Международной научно-практической конференции «Актуальные научные достижения – 2013» (Прага, Чехия, 2013), «Студенческий гений – 2018» (Н. Новгород, 2018), всероссийской научно-практической конференции «Народ и власть: взаимодействие в истории и современности» (Н. Новгород, 2014) и межрегиональной научно-практической конференции «Повышение эффективности государственного и муниципального управления и совершенствование системы подготовки кадров для органов власти на региональном и муниципальном уровнях» (Дзержинск, 2015), а также отражены в опубликованных работах автора (в том числе, в восьми статьях в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ).

Структура диссертации определяется тематикой исследования, а также ее целью и задачами. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих в себе семь параграфов, заключения, библиографического списка и пяти приложений.