

DOI: 10.47026/2712-9454-2022-3-2-48-58

УДК 94(470)«17/19»:351.74

ББК ТЗ(2)5-36

Д.А. ЯЛТАЕВ

## ТРАДИЦИОНАЛИЗМ ФУНКЦИЙ ОБЩЕЙ ПОЛИЦИИ РОССИИ В КОНЦЕ XVIII – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

**Ключевые слова:** полиция, органы правопорядка, периодизация, губернское управление, консерватизм.

*В имперский период существования России традиции, заложенные Екатериной II, отчасти сохранялись вплоть до начала XX в. Многие были установлены еще Уставом благочиния 1782 г., на который ориентировались законодатели вплоть до настоящего времени. Это определило частое объединение этапов развития полиции в один период, хронологически совпадающий с имперским периодом истории России (XVIII – начало XIX в.). В основе деятельности полиции лежали общие нравственные правила надзора за любым порядком жизни общества, исполнение самого широкого круга функций от политических, правоохранительных до фискальных и духовных. Одной из причин нежелания государства принципиально менять круг полномочий полиции являлся сословный принцип существования общества, где власть опиралась на помещичье дворянство. Законодательство отличалось смешением нравственных советов и юридических норм, административных распоряжений временного характера и постоянных законов. Часто проявлялось характерное для монархии верховенство власти над правом. Материальное обеспечение функционирования полиции также оставляло желать лучшего, что определяло кадровые трудности и сохраняло элементы коррупции. К изменению принципов организации и функционирования полиции призывали многие первые лица государства: от М.М. Сперанского до П.А. Столыпина. Хотя во второй половине XIX в. реализовывались современные принципы судопроизводства, проводились реформы, целью которых было разделение полномочий различных структур власти, полиция так и осталась основным административным органом реализации властных полномочий непосредственно на местах. Отдельные реформы начала XX в. (создание полицейской стражи, отделение от сельской полиции) имели только структурное назначение и не сыграли решающей роли. Это определило консервативность, обобщенность и отчасти неопределенность в деятельности полиции вплоть до краха империи в 1917 г.*

Реформирование силовых правоохранительных структур постоянно является предметом обсуждения органами власти и обществом, поскольку тесно связанные с ними государственные, экономические и социальные структуры крайне динамичны. Полиция составляет один из главных государственных институтов обеспечения общественного правопорядка. В дореволюционной России она еще была и основным административным органом местного и регионального управления на уровне уездов и городов. Реформирование полиции связано не только с властными системами, но и с нравственным состоянием общества. Ее правовое положение, формы взаимодействия с обществом и различными государственными структурами отражают уровень развития политической и правовой систем. Результативность великих реформ 60–70-х гг. XIX в., их позитивные и негативные последствия во многом определяются анализом итогов изменений,

которым подверглись местные полицейские структуры. Сословное российское общество XVIII–XIX вв. опиралось на нормы и опыт, выработанные не столько официальными законами, сколько реальной практикой управления. Для губернской системы администрации был свойственен консерватизм, который часто возвращал ее после очередных реформ к исходному состоянию.

Среди исследователей истории полиции XVIII – начала XX в. сложились некоторые представления об этапах ее развития. С.Н. Токарева на основе традиционной периодизации выделяет имперский этап (начало XVIII – начало XX в.), объясняя его созданием и развитием полиции. При этом она подразделяет его на два подэтапа: до и после учреждения уездной полиции в 1862 г. [20. С. 46]. И.А. Моисеев выделил более дробные этапы: 1718–1782 гг., связанный с созданием полицмейстерских контор в городах Российской империи; 1782–1802 гг., когда управы благочиния получили расширенную компетенцию прав и обязанностей; 1802 – начало 60-х гг. XIX в., характеризующийся формированием Министерства внутренних дел и подразделений полиции в провинциальных городах и уездах; 60-е гг. XIX в. – 1917 г., когда произошло слияние уездной полиции, изменилась кадровая политика в ней и были сужены полицейские функции [8. С. 115–117]. При этом многие авторы дореволюционного периода и современные реформаторы полиции часто обращаются как к первоисточнику принципов правоохранительной службы – к законам, введенным Екатериной II, в соответствии с которыми полиция представляла собой все местное управление в уезде, сосредоточив в своих руках административную, исполнительную, судебную и хозяйственные функции [9. С. 32].

Сословная социальная структура определяла господство произвола со стороны высших слоев и отсутствие уважения к личности. При этом русская классическая литература дала множество негативных образов представителей административной власти, которые не вызывали чувства уважения со стороны общества. Чиновники внушали низшим сословиям страх и опасение исходя из того положения, какое служащий занимал в административной системе. В 1868 г. в обзорно-аналитической статье, опубликованной в журнале «Вестник Европы», отмечалось, что до середины XIX в. «мужика страшила власть станового, которого помещик не пускал к себе дальше передней; он кланялся в ноги исправнику, который, в свою очередь, меньше боялся выговоров губернского правления, нежели чиновного барина, с которого ему приходилось производить взыскания. От этого само собою установилось такое отношение администруемых к администраторам, что представители полицейской власти служили источником всякой беды для одних лиц и посмешищем для других» [19. С. 824–825].

Полиция имела дело с узаконениями, которые были созданы в XVIII столетии. Свод законов, изданный в 1832 г., содержал «Устав о предупреждении и пресечении преступлений», но в его основе лежал «Устав благочиния, или полицейский», подписанный Екатериной II 8 апреля 1782 г. [21]. Полиция обязана была следовать закону, в котором, сообразно с нравоучительными наклонностями Екатерины II, этические нормы были перемешаны с далеко не точными юридическими нормами и в котором благонамеренный пафос затемнял юридическую определенность. Эти полицейские законы могли с грехом пополам удовлетворить людей патриархальных времен, когда города были малолюдны и население и градоправители понятия не имели о том, чего требует упорядочение жизни в городах со скученным населением, и когда в селах господствовала даровая полицейская сила помещика [2. С. 354]. Полиция читала

в Уставе благочиния (ст. 44) нравоучения: «Выслушивает всех без изъятия: убогих, богатых, сильных, бессильных, знатных и незнатных» [21]. Смешение в законодательстве нравственных советов и юридических норм, административных распоряжений, которые должны по необходимости иметь характер временных норм, и постоянных законов ставило в затруднительное положение все органы администрации, начиная от министров и губернаторов и кончая исправниками, станowymi или полицеймейстерами и их подчиненными [2. С. 355].

Предупреждение и пресечение преступлений при царском режиме было обязанностью администрации. М.М. Сперанский отмечал: «Все установления предписывают, одна полиция действительно исполняет. Следовательно, полиция есть установление, посредством коего все другие установления входят в непосредственное соприкосновение с населением; она одна имеет исключительно власть исполнения» [18. С. 469]. Полиция считалась проводником любых распоряжений власти, причем их правоохранительный характер не был определяющим. При создании земских учреждений во второй половине XIX в. законодательно исполнительные функции полиции были значительно урезаны. Однако на деле власти продолжали относиться к полиции не только как к правоохранительному, но и как к административно-исполнительному органу [10. Л. 2–13].

В отношении правоохранительной деятельности М.М. Сперанский в своем «Руководстве к познанию законов» (изданном в 1845 г.) утверждал, что весь круг общей полиции (совместно с губернскими правлениями) заключался в пяти действиях:

1) предупреждение нарушений порядка (распорядительные и предохранительные меры) и общей безопасности (все меры против проступков и преступлений);

2) пресечение нарушений (останавливать нарушение и восстанавливать порядок);

3) обличение нарушений перед законом (следственные действия);

4) исполнение судебных приговоров;

5) содействие полициям отдельным [18. С. 469] (к таким он относил полицию таможенную, горную, лесную и т.п.).

До реформ 60-х гг. XIX в. полиция выполняла не только административные, но и судебные задачи. Помимо предварительного следствия она судила мелкие проступки, решала мелкие тяжбы. Полицейские съезжие дома в городах, служебные помещения, где заседали управы благочиния и земские суды, исправники, городничие, становые приставы и т.д., были местами, в которых производился суд настолько патриархальный, что и «судящие и подсудимые забывали о существовании законов и знали только отеческое усмотрение и детскую покорность» [2. С. 349]. Соответственно с родом действий М.М. Сперанский считал, что в России имеется понудительная, судебная, следственная и исполнительная полиция. При этом реформатор права особо выделял действия по предупреждению проступков, поскольку «от попущения проступков усиливаются преступления» [18. С. 469].

3 июня 1837 г. император Николай I ввел комплекс законов: «Общий наказ гражданским губернаторам», «Положение о порядке производства дел в губернских правлениях», «Положение о земской полиции». «Наказ чинам и служителям земской полиции» [12, 14, 15, 16]. Цель реформы – упорядочение дел, разграничение полномочий губернских структур и дробление системы управления в уездах. Однако ситуация не улучшилась. В записке, представленной

Александр II 19 февраля 1880 г., утверждалось, что по закону 1837 г. полицейский чиновник одновременно совмещал функции следователя, судьи, оберегателя земских интересов, земского хозяйства: «были чиновники, но не было полиции в истинном ее значении» [7. С. 73]. Проблемы видели в принципе выборности исправника, который вынуждался поддерживать добрые отношения с избирателями, в корыстолюбии и грубости мало обеспеченных и отчужденных от населения низших полицейских чинов. Московский прокурор, затем председатель департамента московской судебной палаты, один из разработчиков судебной реформы Д.А. Ровинский, говорил, что взятие под стражу и освобождение арестанта служили для многих полицейских средством к существованию. А психолог Н.Н. Ланге утверждал, что нередко взятие под стражу и потом освобождение преступника делались вследствие тайного покровительства воровским шайкам, составившим для полиции иногда весьма выгодную оброчную статью [19. С. 825].

В 1856 г. проект реформирования полиции подготовил писатель М.Е. Салтыков-Щедрин, в то время чиновник особых поручений при МВД. Опираясь на его идеи, следующий проект составил начальник земского отдела МВД Я.А. Соловьев, получив негативную оценку от консерваторов. Написание проекта местного управления стало задачей комиссии, созданной при Главном комитете по крестьянскому делу, в состав которой вошли министр внутренних дел С.С. Ланской, министр юстиции В.Н. Панин, министр государственных имуществ М.Н. Муравьев и член Главного комитета по крестьянскому делу Я.И. Ростовцев («комиссия четырех»). По просьбе С.С. Ланского учредили новую комиссию из чиновников трех министерств (внутренних дел, юстиции, государственных имуществ) во главе с Н.А. Милютиным. Опираясь на отзывы губернаторов, которым был разослан предыдущий проект, комиссия Н.А. Милютина разработала новый проект уездной полиции. По итогам этой работы Александр II 27 марта 1859 г. повелел создать Комиссию о губернских и уездных учреждениях во главе с Н.А. Милютиным [9. С. 34-36]. 8 июня 1860 г. издан указ об отделении следственной части от полиции и назначении судебных следователей [22]. Работа над проектом продолжилась под руководством П.А. Валуева, 23 апреля 1861 г. возглавившего Министерство внутренних дел [9. С. 37]. 25 декабря 1862 г. приняты «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах империи» [3].

Законопроект, подготовленный Комиссией о губернских и уездных учреждениях под руководством Н.А. Милютина, был реализован поэтапно: в 1860 г. из полномочий полиции изъяты следственные функции; в 1862 г. в общую уездную объединены земская и городская полиция; в 1864 г. после проведения земской реформы из полномочий полиции изъяты обязанности решения вопросов хозяйственной деятельности [9. С. 38]. Попытка усовершенствовать состав городских полицейских команд в 1865 г. не привела к принципиальным изменениям [13]. Хотя нормативные документы об изъятии из ведения полиции тех или иных полномочий принимались и далее, но так как полиция оставалась главным инструментом реализации власти губернатора в уездах, ее деятельность постоянно возвращалась к традиционному принципу всеохватности. Директор Департамента полиции МВД С. Белецкий свидетельствовал в 1913 г., что уездная полиция служила исполнительным органом всех ведомств и установлений не только правительственных, но и общественных. К примеру, значительную часть служебной деятельности занимали фискальные функции [1. С. 44; 23].

Временные правила об устройстве полиции 1862 г. объединили уездную полицию с городской (за исключением более крупных губернских городских центров, где действовало особое городское полицейское управление). Так как содержание полицейских чинов было увеличено, то правительство надеялось, что взяточничество если не исчезнет окончательно, то, по крайней мере, сократится. Однако плохое состояние финансов при одновременном возрастании расходов не позволило ни увеличить количество полицейских органов в той мере, как того требовали громадные размеры территории, ни обставить полицейскую службу такими условиями, которые делали ее привлекательной для лиц с более высоким образованием. Как отмечали современники, «умственный уровень служащих в полиции едва ли повысился, а о значительном повышении нравственного уровня речи не шло» [2. С. 350]. Одной из задач полицейской реформы 1862 г. предполагалось улучшение материального положения полицейских чиновников для обеспечения финансовой независимости, а значит, и объективности в принятии решений. В первые годы после данной реформы высказывалось мнение, что представители административной власти поставлены в самое выгодное положение: обеспеченные в своих нуждах, они не имели более надобности прибегать к поборам и милостям местных жителей, они поставлены в независимое от окружающего общества положение, деятельность их определена законными границами [19. С. 826]. С другой стороны, уже в 70-х гг. XIX в. казанский губернатор Н.Я. Скарятин, оценивая денежное довольствие полицейских как низкое, писал, что «по ничтожному содержанию, которое она получает, ее скорее можно назвать номинальною, чем действительно полициею» [10. Л. 13об.]. Денежное содержание, назначенное в 1862 г., несмотря на инфляцию, оставалось таким же на протяжении десятилетий [11. Л. 129об.–130]. Однако, несмотря на многочисленные пожелания повышения окладов, правительство на это не шло 44 года. Единственное, что оно предприняло: 8 июня 1884 г. в 1,5 раза повысило оклады канцелярским чиновникам уездных управлений [4. Л. 9, 14об.].

В апреле 1859 г. состоялось заседание Совета министров под личным председательством императора Александра II, на котором обсудили итоги работы комиссии, созданной для рассмотрения отчета министра внутренних дел за 1857 г. Комиссия указала на ряд недостатков судопроизводства по делам маловажных преступлений и проступков, которые курировались преимущественно полицией. Александр II повелел второму отделению Собственной его императорского величества канцелярии под руководством Д.Н. Блудова разработать проект нового устава уголовного судопроизводства. В комиссии предложили для устранения замедленности производства дел по маловажным преступлениям и проступкам, которая приводила к тому, что арестанты подолгу содержались в местах заключения и теряли «остаток нравственности», обременяя казну бесполезным содержанием, расширить компетенцию полицейских судов, решающих дела в сокращенном порядке. Д.Н. Блудов встал на противоположную точку зрения и доложил императору, что им уже утверждены основные начала для устройства уездной полиции и одним из этих основных начал было отделение судебной власти от исполнительной и ограничение деятельности полиции исключительно полицейскими обязанностями. Следовательно, расширение судебной компетенции полиции было бы отступлением от этого начала. Д.Н. Блудов предложил учредить в каждом уезде «малый суд», более близкий к месту, в котором совершено маловажное преступление, и ввести

в этом малом суде сокращенное судопроизводство. К обязанностям этих судов, по его мнению, можно было отнести и решение маловажных гражданских дел. Эти малые суды предложено было назвать мировыми. Они должны были быть улучшенными полицейскими судами и находиться в подчинении высших общих судебных мест. Однако Судебные уставы 1864 г. оказались построены на других началах [2. С. 351].

Судебная реформа 1864 г., на которую немало органов полиции смотрело косо, вводя принцип равенства всех перед судом, должна была упрочить и положение полиции, которое, несмотря на кажущееся всемогущество полицейских органов, было очень шатким. Как указано выше, полиция пользовалась еще меньшим уважением, чем дореформенные суды. Она, правда, внушала страх, но страх условный, в зависимости от того, насколько орган полиции стоял выше того, над кем он обнаруживал свою власть [2. С. 352].

В журнале «Вестник Европы» описан показательный случай. 6 января 1867 г. в Новгороде во время священнодействия на устроенной на р. Волхов иордани полицейский пристав Кудрявцев обратился к жене отставного генерал-лейтенанта Борисова с просьбой не нарушать порядок и затем, вследствие неисполнения этого требования, отстранил ее рукой, взяв за плечо. Узнав об этом от своей жены, генерал-лейтенант Борисов обратился к приставу со словами: «Ты негодяй». За этот проступок Борисова предали суду, хотя он и просил извинения у оскорбленного им пристава. Во время заседания новгородского окружного суда Борисов объявил, что он оскорбил Кудрявцева «в раздражении от рассказа и слез беременной жены, и поэтому не сообразил, что Кудрявцев находился при исполнении обязанностей службы». Новгородский окружный суд, признав Борисова (74 лет) виновным в оскорблении ругательными словами полицейского пристава при исполнении им обязанностей службы, приговорил его к заключению в тюрьме на 2 месяца. При этом основываясь на том, что Борисов, вполне сознавая свою вину, еще до начала следствия просил у полицейского пристава извинения и что он, сверх того, заслуживает снисхождения по прежней долговременной и беспорочной службе, – окружный суд ходатайствовал о смягчении Борисову наказания арестом на военной гауптвахте на 1 месяц. В ответ на это ходатайство последовало высочайшее повеление об ограничении Борисову наказания семидневным домашним арестом [19. С. 841]. Следует уточнить, что согласно действующему законодательству, если суду приходилось иметь дело с оскорблением органов полиции при выполнении служебных обязанностей, то виновные, независимо от чина и звания, подвергались наказанию, и суд выносил оправдательный приговор лишь в том случае, если было доказано, что действие полиции было незаконное или что орган полиции сам позволил себе оскорбить частное лицо. Закон предполагал оздоровление атмосферы, в которой действовала полиция [2. С. 353]. Вышеописанный случай хорошо продемонстрировал верховенство социального положения над законом.

Таким образом, нравственные устои законодательства конца XVIII в. оставались основой законов и их реализации и в начале XX столетия. Правительство сознавало это. Еще один из птенцов М.М. Сперанского, барон М.А. Корф, главноуправляющий II отделением Собственной его величества канцелярии, составил проект пересмотра Свода законов с целью исключения из него всех постановлений, не составляющих законов в собственном смысле. Однако эта инициатива осталась невыполненной. За изданием судебных уставов 1864 г.

должно было следовать издание полицейского устава, составленного соответственно духу и редакции законов, по которым действовал суд. Полицейский устав так и не был составлен и издан. В результате одна власть (судебная) имела в своих руках кодекс конца XIX столетия, а другая (губернская администрация и подчиненная ей полиция) руководствовалась не то законом, не то «полицейским катехизисом» XVIII в. Это должно было привести к столкновению этих властей, что и происходило. В особенности огорчало полицию предоставленное суду право давать полиции предостережения в случае замеченных при производстве дел в суде незаконности ее действий. Препирательства между судебной и административной властью начались сразу после введения в силу судебных уставов 1864 г. [2. С. 355].

19 октября 1868 г. Ф.Ф. Трепов (с 1866 г. санкт-петербургский обер-полицмейстер, а в 1873–1878 гг. – градоначальник) обратился к министру внутренних дел А.Е. Тимашеву с запиской «По поводу предъявленных разными административными властями затруднений в применении судебных уставов», в которой писал: «Затруднения касаются преимущественно дела преследования и раскрытия преступлений, и в этом отношении мною выражено, что как бы ни были разграничены в законе розыск от предварительного следствия, на деле они по необходимости, по силе самых вещей, до того тесно связаны, что часто совершенно сливаются, вследствие чего можно положительно сказать, что без согласной деятельности следователей и полиции, при взаимном недоверии и антагонизме, обнаружение преступления решительно невысказимо» [2. С. 357]. Записка была препровождена к министру юстиции К.И. Палену. Ответ министра юстиции интересен тем, что в нем чуть ли не впервые предложено учреждение органа административной юстиции в прямом значении слова, т.е. органа коллегиального для каждой губернии, который бы разрешал жалобы частных лиц на нарушение их прав обязательными постановлениями и распоряжениями административной власти. Министр юстиции предлагал предоставить право издавать общеобязательные постановления в губернии – губернатору, в уезде – исправнику, в столицах – обер-полицмейстерам, с возложением на них обязанности представлять свои распоряжения своему непосредственному начальству в иерархическом порядке [2. С. 360]. Правительство полагало, что необходимо усилить компетенцию главных представителей власти в губерниях. В 1866 г. в округах Санкт-Петербургской и Московской судебных палат три сановника (министры внутренних дел, государственных имуществ и шеф жандармов) подали императору Александру II записку, в которой они доказывали необходимость усиления власти губернаторов [2. С. 372].

Противодействовать административному произволу сформированные по реформам 1864 г. новые суды до конца не могли. Хотя уставы 20 ноября 1864 г. и стремились к отделению власти судебной от административной, но разделение это не было доведено до конца. Строгое разделение властей требует, чтобы в судебных делах, как, например, в делах о преступлениях и проступках, каждое административное лицо подчинялось судебной власти, а не административной, точно так же, как в административных делах, каждое судебное должностное лицо подчиняется власти административной. Между тем и в обновленном судопроизводстве должностные лица административного ведомства могли быть преданы суду не общей обвинительной властью, а только вследствие постановления их начальства. Такой порядок оставлял слишком много простора администрации в ущерб суду и препятствовал полному водворению

законности [19. С. 842]. Государство старалось изолировать полицию от вмешательства судебной или других властей, за исключением исполнительных структур. Полиция самостоятельно вела расследование служебных преступлений, отчитываясь губернатору [10. Л. 7.]. Уездные полицейские были неподсудны мировому суду [5. Л. 6]. Только по итогам решения губернского правления можно было предать суду уездных полицейских [6. Л. 17]. По словам Н. Селиванова (1884 г.), «где между судом и администрацией существует антагонизм, там они (взыскания) чуть не ступень для повышения. Нечего и говорить, что добиться предания суду полицейского чиновника у его начальства представляется возможным только в исключительных случаях... Определение дисциплинарных взысканий и предание суду предоставлено той власти, от коей зависит определение в должности» [17. С. 301-302].

В царствование императора Александра III вновь обратились к мерам согласования суда с администрацией. Н.Х. Бунге вполне основательно определил положение вещей, созданное реформами, проведенными наполовину. При реформах императора Александра II – крестьянской, судебной и земской, считал он, не были в надлежащей степени согласованы старые учреждения с новыми. На деле если старые учреждения не мешали, не были явно несообразны, то их оставляли; если необходимы были новые, то их или добавляли к существующим или ставили особняком [2. С. 379–380]. Радикализация общественного движения и революционные события начала XX в. подталкивали правительство к реформированию полиции, особенно начиная с 1906 г., когда периодически создавались комиссии по ее реорганизации. Однако консервативные круги отказывались менять систему правоохранительных органов, а ведомственные разногласия не позволили принять и реализовать ни один проект вплоть до 1917 г. [8. С. 117]. За полицией сохранялись цензурные, отчасти управленческие, статистические, охранительные и прочие функции.

Российская империя имела определенные основы своего существования, базирующиеся на принципах сословности и патриархального традиционализма. Это во многом определило характер деятельности общей исполнительной полиции на протяжении двух веков ее существования. Полиция воспринималась как административный орган управления, что значительно затушевывало ее правоохранительные задачи. В конце XVIII в. Устав благочиния ввел ее обобщенные функции на основе нравственных принципов надзора за всем обществом. В дальнейшем многие реформаторы неоднократно пытались придать ей более прикладной характер, сосредоточить деятельность полиции сугубо на предупреждении и пресечении правонарушений. Судебная система по итогам реализации реформы 1864 г. во многом оказалась более прогрессивной, чем полицейская. Хотя создание уездной полиции в 1862 г. и предполагало отделение от нее следственных, фискальных, хозяйственных, цензурных и прочих функций, этого в полной мере не произошло. Сословные верхи продолжали смотреть на полицию снисходительно, а широкие слои населения ее презирали. Это определило разрыв и конфликт полиции с судом, а в итоге и с обществом, что явно проявилось в начале XX в. и способствовало разрушению государства. Консервативное представление региональных властей о полиции заключалось в том, что она оставалась основным охранительным органом реализации властных решений губернатора. Любые либеральные начинания реформаторов по сокращению и уточнению функционала полиции завершались возвращением ее к status quo органа с широким и неопределенным кругом исполнительных полномочий.

## Литература и источники

1. *Белецкий С., Руткевич П.* Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений России. Приложение 5-е к законопроекту. СПб.: Типография МВД, 1913. 42 с.
2. *Берендтс Э.Н.* Связь судебной реформы с другими реформами императора Александра II // Судебные уставы 20 ноября 1864 г. за пятьдесят лет. Петроград: Сенатская типография, 1914. Т. 1. С. 343–380.
3. Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых // Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗ). Собр. 2. Т. XXXVII. Отд. 2. № 39087.
4. Государственный исторический архив Чувашской Республики (далее – ГИА ЧР). Ф. 121. Оп. 1. Д. 28.
5. ГИА ЧР. Ф. 122. Оп. 1. Д. 50.
6. ГИА ЧР. Ф. 373. Оп. 1. Д. 444.
7. Краткий очерк деятельности Министерства внутренних дел за двадцатипятилетие. 1855–1880 г. СПб.: Типография Министерства внутренних дел, 1880. 183 с.
8. *Моисеев И.А.* Становление и развитие полиции России: основные этапы // Вестник Воронежского института МВД России. 2007. № 2. С. 115–118.
9. *Морозова Е.Н., Нижник Н.С.* Реформирование российской полиции: плюрализм подходов к осуществлению в середине XIX века // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2020. № 2(86). С. 30–39.
10. Национальный архив Республики Татарстан (далее – НА РТ). Ф. 1 Оп. 3. Д. 2235.
11. НА РТ. Ф. 1. Оп. 3. Д. 3517.
12. Наказ чинам и служителям земской полиции // ПСЗ. Собр. 2. Т. XII. № 10306.
13. О порядке комплектования полицейских команд // ПСЗ. Собр. 2. Т. XL. Отд. 1. № 42458.
14. Общий наказ гражданским губернаторам // ПСЗ. Собр. 2. Т. XII. № 10303.
15. Положение о земской полиции // ПСЗ. Собр. 2. Т. XII. № 10305.
16. Положение о порядке производства дел в губернских правлениях // ПСЗ. Собр. 2. Т. XII. № 10304.
17. *Селиванов Н.* Судебно-полицейский розыск у нас и во Франции // Юридический вестник. 1884. Т. 15, № 2 (февраль). С. 292–309.
18. *Сперанский М.М.* О коренных законах государства. М.: Эксмо, 2015. 544 с.
19. Суд и полиция // Вестник Европы. 1868. Апрель (№4). С. 824–842.
20. *Токарева С.Н.* Полиция Российской империи на межреформенном этапе (начало XVIII – середина XIX века) // История, теория практика российского права: Сборник научных работ. Вып. 13. Курск: Изд-во Курского гос. ун-та, 2020. С. 45–50.
21. Устав благочиния, или полицейский // ПСЗ. Собр. 1. Т. XXI. № 15.379.
22. Учреждение судебных следователей // ПСЗ. Собр. 2. Т. XXXV. Отд. 1. № 35890.
23. *Ялтаев Д.А.* Фискальные функции исполнительной полиции Казанской губернии в 60–70-х годах XIX века // Вестник Чувашского университета. 2011. № 4. С. 131–136.

---

**ЯЛТАЕВ ДМИТРИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ** – кандидат исторических наук, доцент кафедры отечественной истории, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (dmru@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1016-2092>).

---

**Dmitry A. YALTAEV**

**FUNCTIONAL TRADITIONALISM OF THE RUSSIAN POLICE  
IN THE LATE XVIII – EARLY XX CENTURIES**

**Key words:** *police, law enforcement agencies, periodization, provincial administration, conservatism.*

*During the imperial period of the existence of Russia, traditions were created by Catherine III. They remained until the beginning of the XX century. Many traditions were*

spelled out in the Charter of the Deanery of 1782. Legislators were guided by the Charter up to modern Russia. This determined the frequent unification of the stages of police development in one period, chronologically coinciding with the imperial period of the history of Russia (XVIII – early XIX century). The activities of the police were based on general moral rules for overseeing any order in the life of the society, performing a wide range of functions: political, law enforcement, fiscal and spiritual. One of the reasons for the traditional authority of the police was the class principle of the existence of society. Power was based on the landowner nobility. The legislation was distinguished by a mixture of moral councils and legal norms, temporary administrative orders and permanent laws. The monarchical supremacy of power over law was often manifested. The material support of the police was poor. This maintained personnel difficulties and elements of corruption. Many top officials of the state from M.M. Speransky to P.A. Stolypin called for changing the principles of the organization and functioning of the police. In the second half of the XIX century, the modern principles of judicial proceedings were implemented and reforms, aimed at dividing the powers of various power structures, were carried out. But the police remained the main administrative unit for the implementation of power in the province. Certain reforms of the beginning of the XX century (the creation of a police guard, separation from the rural police) had only a structural purpose and did not play a crucial role. This determined the conservatism, generalization and partly uncertainty in the activities of the police until the collapse of the empire in 1917.

#### References

1. Beletskii S., Rutkevich P. *Istoricheskii ocherk obrazovaniya i razvitiya politseiskikh uchrezhdenii Rossii. Prilozhenie 5-e k zakonoproektu* [Historical essay on the education and development of police institutions in Russia. Appendix 5 to the bill]. St. Petersburg, Tipografiya Ministerstva vnutrennikh del, 1913, 42 p.
2. Berendts E.N. *Svyaz' sudebnoi reformy s drugimi reformami imperatora Aleksandra II* [The connection of judicial reform with other reforms of Emperor Alexander II]. *Sudebnye ustavy 20 noyabrya 1864 g. za pyat'desyat let* [Judicial charters on November 20, 1864 for fifty years]. Petrograd, Senatskaya tipografiya, 1914, vol. 1, pp. 343–380.
3. *Vremennye pravila ob ustroistve politsii v gorodakh i uezdakh gubernii, po obshchemu uchrezhdeniyu upravlyaemykh* [Temporary rules on the structure of the police in cities and counties of provinces, according to the general institution of managed]. In: *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii* [Full collection of laws of the Russian Empire], collection 2, vol. XXXVII, no. 39087.
4. *Gosudarstvennyi istoricheskii arkhiv Chuvashskoi Respubliki*. F. 121. Op. 1. D. 28 [The State Archive of the Chuvash Republic. Archive 121. Anagraph 1. Document 28].
5. *Gosudarstvennyi istoricheskii arkhiv Chuvashskoi Respubliki*. F. 122. Op. 1. D. 50 [The State Archive of the Chuvash Republic. Archive 122. Anagraph 1. Document 50].
6. *Gosudarstvennyi istoricheskii arkhiv Chuvashskoi Respubliki*. F. 373. Op. 1. D. 444 [The State Archive of the Chuvash Republic. Archive 373. Anagraph 1. Document 444].
7. *Kratkii ocherk deyatelnosti Ministerstva vnutrennikh del za dvadtsatipyatiletie. 1855-1880 g.* [A short outline of the activities of the Ministry of Internal Affairs for twenty-five years. 1855-1880]. St. Petersburg, Tipografiya Ministerstva vnutrennikh del, 1880, 183 p.
8. Moiseev I.A. *Stanovlenie i razvitie politsii Rossii: osnovnye etapy* [The formation and development of the Russian police: the main stages]. *Vestnik Voronezhskogo instituta Ministerstva vnutrennikh del Rossii*, 2007, no. 2, pp. 115–118.
9. Morozova E.N., Nizhnik N.S. *Reformirovanie rossiiskoi politsii: plyuralizm podkhodov k osushchestvleniyu v seredine XIX veka* [Reforming the Russian police: pluralism of approaches to implementation in the middle of the XIX century]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta Ministerstva vnutrennikh del Rossii*, 2020, no. 2(86), pp. 30–39.
10. *Natsional'nyi arkhiv Respubliki Tatarstan*. F. 1 Op. 3. D. 2235 [National Archive of the Republic of Tatarstan. Archive 121. Anagraph 1. Document 2235].

11. *Natsional'nyi arkhiv Respubliki Tatarstan*. F .1. Op. 3. D. 3517 [National Archive of the Republic of Tatarstan. Archive 1. Anagraph 3. Document 3517].

12. *Nakaz chinam i sluzhitel'nyam zemskoi politzii* [Order to the ranks and ministers of the zemstvo police]. In: *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii* [Full collection of laws of the Russian Empire], collection 2, vol. XII, no. 10306.

13. *O poryadke komplektovaniya politseiskikh komand* [On the procedure for recruiting police teams]. In: *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii* [Full collection of laws of the Russian Empire], collection 2, vol. XL, no. 42458.

14. *Obshchii nakaz grazhdanskim gubernatoram* [General order to civil governors]. In: *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii* [Full collection of laws of the Russian Empire], collection 2, vol. XII, no. 10303.

15. *Polozhenie o zemskoi politzii* [Regulation on the Zemstvo police]. In: *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii* [Full collection of laws of the Russian Empire], collection 2, vol. XII, no. 10305.

16. *Polozhenie o poryadke proizvodstva del v gubernskikh pravleniyakh* [Regulation on the procedure for the proceedings in the provincial boards]. In: *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii* [Full collection of laws of the Russian Empire], collection 2, vol. XII, no. 10304.

17. Selivanov N. *Sudebno-politseiskii rozysk u nas i vo Frantsii* [We have a forensic police search in France]. *Yuridicheskii vestnik*, 1884, vol. 15, no. 2, pp. 292–309.

18. Speranskii M.M. *O korennykh zakonakh gosudarstva* [On the indigenous laws of the state]. Moscow, Eksmo Publ., 2015, 544 p.

19. *Sud i politsiya* [Court and police]. *Vestnik Evropy*, 1868, no. 4, pp. 824–842.

20. Tokareva S.N. *Politsiya Rossiiskoi imperii na mezhreformennom etape (nachalo XVIII – seredina XIX veka)* [Police of the Russian empire at the inter-reform stage (beginning of XVIII – middle of XIX century)]. *Istoriya, teoriya praktika rossiiskogo prava: Sbornik nauchnykh rabot* Vyp. 13 [History, theory practice of Russian law: Collection of scientific papers. Iss. 13]. Kursk, Kursk University Publ., 2020, pp. 45–50.

21. *Ustav blagochiniya, ili politseiskii* [Deanery Charter, or police officer]. In: *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii* [Full collection of laws of the Russian Empire], collection 1, vol. XXI, no. 15.379.

22. *Uchrezhdenie sudebnykh sledovatelei* [Establishment of judicial investigators]. In: *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii* [Full collection of laws of the Russian Empire], collection 2, vol. XXXV, no. 35890.

23. Yaltaev D.A. *Fiskal'nye funktsii ispolnitel'noi politzii Kazanskoii gubernii v 60–70-kh godakh XIX veka* [Fiscal functions of the executive police of the Kazan province in the 60–70s of the XIX century]. *Vestnik Chuvashskogo universiteta*, 2011, no. 4, pp. 131–136.

---

**DMITRY A. YALTAEV – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Russian History Department, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (dmru@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1016-2092>).**

---

**Формат цитирования:** Ялтаев Д.А. Традиционализм функций общей полиции России в конце XVIII – начале XX века // Исторический поиск / Historical Search. – 2022. – Т. 3, № 2. – С. 48–58. DOI: 10.47026/2712-9454-2022-3-2-48-58.