

УДК 340

DOI 10.36511/2078-5356-2019-3-33-38

Орлов Дмитрий Викторович
Dmitry V. Orlov

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права
Нижегородская академия МВД России (603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3)

candidate of science (law), associate professor of the theory and history of state and law
Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia (3 Ankudinovskoye shosse,
Nizhny Novgorod, Russian Federation, 603950)

E-mail: dm_orlov@rambler.ru

**Проблемы организации российской полиции в XVIII веке
в контексте политико-правовых идей эпохи Просвещения**

**Problems of organization of the Russian police in the 18 century
in the context of political and legal ideas of the Enlightenment**

В настоящей статье рассматривается проблема организации полиции и определения ее функций в Российской империи XVIII века, а также влияние политико-правовых концепций, существующих в Европе в XVII—XVIII веках, на полицейские реформы, проводимые монархами в России, о месте и роли полиции и полицейской деятельности в государстве.

Ключевые слова: государство, полиция, функция полиции, политико-правовая концепция, эпоха Просвещения, полицейское государство, реформа Петра I, реформа Екатерины II.

This article discusses the problem of police organization and definition of its functions in the Russian empire of the XVIII century, as well as the impact of political and legal concepts existing in Europe in the XVII—XVIII centuries, the place and role of police and police activities in the state, on police reforms carried out by monarchs in Russia.

Keywords: the state, the police, the function of the police, the political-legal concept, the age of Enlightenment, a police state, reform of Peter I, reforms of Catherine II.

Одной из актуальных проблем развития правоохранительных органов в России является использование зарубежного опыта, выраженного в политико-правовом знании эпохи европейского просвещения. Во многом дискуссионным представляется вопрос о формировании функций органов внутренних дел в России. Так, с середины XIX века ведется полемика о широких и узких функциональных обязанностях полиции, которая не прекращается до сих пор.

Как известно, образование полиции в России связано с именем Петра Великого. Именно по его решению в 1718 году издается Указ о назначении первого генерал-полицмейстера Санкт-Петербурга А.М. Девиера. Для России это была эпохальная реформа, поскольку она в корне изменила существующую систему не только правоохранительных органов, но и существенным образом повлияла на понимание

системы управления и перераспределения государственных функций между существующими органами и должностными лицами.

Многие историки связывают появление этого нового для Российской империи органа с реальной необходимостью, вызванной как увеличением количества совершаемых правонарушений, так и невозможностью поддержания общественного порядка силами только военнослужащих по причине сложной военной обстановки, а также желанием самого Петра создать специализированный орган. «В совершенно другом положении находится Россия, где нравы не настолько чисты и просвещены, чтобы народ мог обойтись без надзора светской и духовной полиции и где земледелие и скотоводство являются основой всего народного хозяйства. Здесь требуется коллегия благочиния и коллегия экономики» [1, с. 15].

© Орлов Д.В., 2019

Не угасает спор о том, каким образом повлияли неоднократные поездки монарха по столицам различных государств Западной и Восточной Европы и «насколько действительно нововведения Петра скопированы с иностранных моделей, не являются ли эти нововведения в значительной степени оригинальными, плодом самостоятельного критического отношения Петра к тем государственным организациям, которые признавались им достойными подражания» [1, с. 3], насколько серьезным было влияние идей европейского просвещения Франции, Австрии, Швеции, Испании на проведение реформ императором. К тому же возникает ряд второстепенных вопросов — а могли ли вообще политико-правовые идеи просвещенного абсолютизма иметь свое распространение и оказать влияние на решения, принимаемые в первой четверти XVIII века, поскольку общепринятой точкой зрения является концепция зарождения просвещенного абсолютизма в России только во второй половине указанного столетия, в связи с политикой императрицы Екатерины II. Остаются вопросы и относительно изменения отношения к полиции и ее деятельности при правлении самой Екатерины.

Философско-идеологической основой просвещенного абсолютизма XVII—XVIII веков являлась господствующая в тот период концепция «полицейского государства». Под данной теорией подразумевалось государственное управление для достижения общего блага с неограниченной монополией на обеспечение всеобщего благоденствия.

К основателям теории по праву относят Самуэля фон Пуфендорфа и Христиана Таммазия, политико-правовая теория которых смогла объяснить возможность и необходимость применения насилия над людьми в интересах общего порядка и стабильности. С помощью рационального мышления и логики ученые обосновали необходимость государственного господства во всех сферах общественной жизни. Значимость их трудов заключается в обосновании модели «полицейского государства». Стабильность права собственности, жизнь и здоровье человека, недопущение гражданского противостояния — вот то, что объясняло усиление государственного вмешательства. Эти политико-правовые взгляды получили свое распространение в качестве основы идеологической концепции «просвещенной монархии» во многих государствах континентальной Европы (России, Швеции, Австрии, Пруссии), вставших во второй половине XVIII века на путь укрепле-

ния абсолютистских режимов перед лицом мощного вызова — разрушительных последствий Великой французской революции 1789—1794 годов [2, с. 125].

С расширительным толкованием понятия полиции как государственного управления и представлениями о функциях полиции максимально возможного в абсолютных монархиях объема было связано появление терминов «полицейское государство» и «полицейское право» [3, с. 184].

В городах Швеции, Франции, Пруссии и Австрии сфера деятельности полиции была широка. По сути, государство через полицию брало на себя заботу об устройстве городов, в их числе строительство дорог, внешний облик улиц и домов, решение проблем народонаселения и общественной безопасности. Формирование подобного понимания управления проходило во многом под влиянием идей о развитии рациональной администрации, коллегиальности системы органов, четкой регламентации деятельности служащих в них людей. Так, на свет появлялись инструкции, уставы и регламенты. Опираясь на западноевропейский опыт и теории, Петр I заложил основы целостной и рационализированной административной системы. Ярким примером копирования основных идей и следования европейской моде является изданная для назначенного в 1718 году генерал-полицмейстера инструкция «Пункты для руководства» [4]. Подобная система организации управления являлась «подготовительной» к проведению основных реформ просвещенного абсолютизма.

Из записки об устройстве коллегий в России барона А.Х.Ф. Любераса следует, что Петру I был предложен вариант построения полицейской системы — образование полицейской коллегии: «специальная полицейская коллегия безусловно нужна России, которая не представляет тех условий, кои дали Швеции обойтись без ее услуг» [1, с. 14].

В начале XVIII века были подготовлены первые философские труды о полиции. По содержанию они состояли большей частью не из каких-либо надуманных теоретических выкладок, а в большей степени основывались на обобщении исторического опыта, практических советах по организации деятельности правоохранительных органов, систематизации законодательства в рамках рассматриваемой деятельности.

По праву основанием для идей наделения полномочиями полиции послужило сочинение

некогда комиссара полиции одной из провинций Франции Никола Деламара. Его труд «Трактат о полиции» [5] положил начало развитию административной науки во Франции.

Сам трактат, состоящий из четырех томов, освещает вопросы зарождения термина полиция, содержит рассуждения о значимости этого органа, формирует представление о роли и выполняемых задачах данного правоохранительного органа. В начале трактат содержит исторический экскурс о развитии термина «полиция», что под ним понималось и как это понимание менялось в различные периоды и применительно к различным государствам. Часть указанной работы была посвящена соотношению полицейской деятельности и религии, контролю за нравами людей в виде злоупотребления роскошью, азартными играми, надзору за театральной деятельностью, проституцией и колдунами. Отдельное внимание уделялось предупредительной работе полиции в части народного здоровья и мер народного продовольствия.

Так, Н. Деламар приходит к выводу о том, что главная задача государства — это достижение счастья через получение благ (как духовных, так и физических), а главным органом, отвечающим за получение этого блага, является полиция, которая как раз таки служит в интересах общего блага [6, с. 14].

В итоге «Трактат о полиции» Никола Деламара содержал два аспекта в отношении существования и деятельности полиции — правовой и технический и представлял собой обобщенный вид деятельности в государстве. Между тем трактат не содержит новых важнейших понятий, таких как «администрация», в нем нет четкости разграничения управления от иного государственного воздействия.

Труд Деламара нельзя недооценить. Несмотря на то, что тома труда издавались начиная с 1705 года до 1738 года, в период образования полиции в России, они по сути содержали информацию, отражавшую в большей степени существующую до того реальность Франции, которая в свою очередь впоследствии основательно повлияла на развивающуюся концепцию «благочиния» в России.

Несомненно, следы сильнейшего влияния на реформы периода просвещенного абсолютизма несет сочинение немецкого ученого Иоганн-Генриха Готлиба Юсти. Среди изданных работ этого ученого особое место занимает трактат «Основные начала полицейской науки», вышедший в свет в 1756 году. В России

труд был переведен Иваном Богаевским под названием «Основание силы и благосостояния царств, или подробное начертание всех знаний, касающихся догосударственного благочиния».

Как и Деламар, И.Г.Г. Юсти полагал, что государство служит как для благой жизни общества, так и доброму состоянию отдельных семейств. При этом указывал, что нравственное состояние подданных должно всячески относиться как к благополучию частных семей, так и к общему благу [7, с. 3].

Под благочинием И.Г.Г. Юсти понимает тесную взаимосвязь внутренних функций и задач в государстве с благосостоянием частных лиц в тесном союзе со всеобщим благом. Вместе с тем, философ допускает существование благочиния в трех смыслах: благочиние как система органов, в более широком смысле — совокупность «мер и распоряжений» и в узком смысле — управление городами. Сам же И.Г.Г. Юсти считал наиболее возможным и правильным трактовку «благочиния» в широком смысле, то есть систему органов, средств и мероприятий, с помощью которых государством достигается всеобщее благо.

Юсти отмечает, что принципы государственного управления везде одинаковы и применимы к деятельности любого государства, поскольку основополагающие начала — принципы — исходят от предмета гражданских устройств. При этом основными условиями достижения всеобщего блага являются законодательство о благочинии, контроль и надзор за исполнением этих законов, а также соответствующая организация системы управления.

Философ в своих трудах приходит к очень важному заключению, что способы достижения общего благополучия должны быть сформированы в результате развития науки полиции. При этом необходимо найти оптимальный способ внутреннего управления страной, при котором благополучие отдельных семейств было бы гармонично со всеобщим благополучием.

По словам И.Е. Андреевского, «сочинение Юсти является первой и вместе с тем весьма замечательной попыткой изложить систематически начала науки полиции и указать ее место в ряду других наук» [8, с. 72]. Помимо введения в оборот термина «наука полиции», И.Г.Г. Юсти определяет предмет, цели, задачи, содержание и систему науки полицейского права.

Что касается принципов организации государственного управления, то И.Г.Г. Юсти достаточно подробно их анализирует в одной из глав

своего сочинения. К ним можно отнести: единство формирования государственной политики, отраслевую структуру органов государственной власти и коллегиальность их деятельности.

Проанализировав основные политико-правовые идеи европейского просвещения и дореволюционную юридическую литературу, можно прийти к выводу, что полицейская деятельность государства рассматривалась в рамках законодательной, административной и юрисдикционной функции государства. Данная функция не сводилась только к функции охраны порядка, она еще и предусматривала деятельность по созданию и обеспечению условий — благоустройства. В то же время были намечены тенденции, направленные на постепенный приход к отождествлению административной и полицейской функции, а также неуклонное сужение содержания полицейской функции, зарождение в структуре государственной власти системы органов, специализирующихся на ее выполнении [9, с. 34].

Идеи о всеобщем благе и полицейском государстве нашли свое дальнейшее распространение в России в «Наказе уложенной комиссии о составлении проекта нового уложения» [10] Екатерины II. Многие положения данного документа были скопированы из различных трудов европейских просветителей. В основу легли философские трактаты Ш. Монтескье «О духе законов», Ч. Беккариа «О преступлениях и наказаниях», Д. Дидро перевод «Энциклопедии, или толкового словаря наук, искусств и ремесел» [11] — французской энциклопедии, крупнейшему справочному изданию XVIII века.

В самых первых положениях «Наказа» устанавливались общие принципы устройства государства. Так, в статье 7 «Наказа» оцениваются решения и деятельность Петра I в части его реформ — «Петр Первый, вводя нравы и обычаи европейские в европейском народе, нашел тогда такие удобства, каких он сам не ожидал».

Первоначально документ содержал XX глав, позже был дополнен XXI главой о благочинии (полиции) [12]. В статье 527 Наказа указывается, что благочиние и есть полиция, а в статье 530 — «к попечению которой все то принадлежит, что служит к сохранению благочиния в обществе». Статьями 551—560 раскрываются обязанности полиции, например, такие как надзор за церковными правилами, «целомудрие нравов» — «...стеснению роскоши, к отвращению пьянства, ко пресечению запрещенных игр, пристойное учреждение об общих банях или мыльнях и о позорищах, чтоб воздержать свое-

вольство людей, худую жизнь ведущих, и чтоб изгнать из общества обольщающих народ под именем волшебников, прорицателей, предзнаменователей и других подобных обманщиков». Напомним, что о последнем еще около 50 лет назад в своих трудах писал Н. Деламар.

Из проведенного анализа нормативных документов периода правления Екатерины II следует, что понятие «благочиние» к концу XVIII века широко употребляется как в законодательстве, так и в повседневной деятельности, отождествляясь «с чуждым для населения понятием “полиция” для его лучшего закрепления в сознании поданных» [13, с. 256].

В итоге Наказ так и не был реализован по назначению, ради которого создавался, но его существование нельзя не дооценивать, поскольку он содержал философскую концепцию, отражающую подход главы государства к значению государства для общества, сферы регулирования и пределы вмешательства государства в жизнь общества, роли полиции в этом обществе. Особенно важно, что данные идеи стали доступны обществу, стали пищей для дальнейших размышлений об оценке политики власти, стремления к новому. Практическая значимость положений Наказа заключалась в том, что принципы, заложенные в нем, нашли свое частичное отражение в нормативных правовых актах, в том числе в «Уставе благочиния, или полицейском» 1782 года [14], а также в дальнейших реформах императрицы Екатерины II.

Таким образом, процесс организации российской полиции оказался настолько сложным, что потребовал учета зарубежного опыта, реализуемого в первой четверти XVIII века в эпоху Петра I. Сами идеи просвещенного абсолютизма Европы нашли свое непосредственное воплощение во второй половине XVIII века как в странах самой же Европы, так и в России, между тем для их реализации необходимо было серьезным образом изменить существующую систему государственных органов, систему управления, осуществить перераспределение функций государственных органов, что и происходило в реформах Петра Великого.

В дальнейшем набравшие популярность в Европе концепции «полицейского государства», «камерализма» и «науки полицейского права» находили свое отражение как в философии о преобразованиях Российской империи, так и в непосредственных общих преобразованиях государственного механизма, а также и в отношении самой полиции и ее деятельности.

Ситуация существенным образом сохранялась и в эпоху Александра I при проведении реформы 1802—1811 годов, когда ставилась задача копирования опыта деятельности французских административных учреждений эпохи императора Наполеона Бонапарта и опыта деятельности британских административных учреждений [15, с. 198].

Примечания

1. Берендтс Э. Барон А.Х.Ф. Люберас и его записка об устройстве коллегий в России. СПб., 1891.
2. Соборнов П.Е. История политических и правовых учений: курс лекций. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2017.
3. Нижник Н.С. Полицейское государство — государство «всеобщего благоденствия и всеобщего счастья» // *Genesis: исторические исследования*. 2016. № 6.
4. Пункты, данные Санкт-Петербургскому Генерал-полицмейстеру для руководства 1718 г. // Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1830. Собр. 1. Т. I.
5. Delamare N. *Traité de la police où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les lois et tous les règlements qui la concernent: On y a joint une description historique et topographique de Paris, & huit Plans gravés, qui représentent son ancien Etat, & ses divers accroissements, avec un recueil de tous les statuts et règlements des six corps des marchands, & de toutes les Communautés des Arts & Métiers*. Par M. Delamare, Conseiller-Commissaire du Roy au Châtelet de Paris. Vol. 1—2. Paris: J. et P. Cot, 1705—1710; 2-eme éd. Vol. 1—4. Paris: Chez Michel Brunet et chez J.-F. Hérisant, 1719—1738.
6. Loyseau Ch. *Traité des Seigneuries*. Paris, 1620.
7. Юсти И.Г.Г. Основание силы и благосостояния царств, или подробное начертание всех знаний, касающихся догосударственного благочиния / пер. И. Багаевского. СПб.: При Имп. Акад. наук, 1777.
8. Андреевский И.Е. *Полицейское право*. 2-е изд., испр. и доп. СПб.: Тип. В.В. Пратц, 1874. Т. I.
9. Мушкет И.И. *Полицейское право: проблемы теории*. СПб., 2001.
10. Екатерина II. Наказ Комиссии о составлении проекта нового уложения, данный комиссии о сочинении проекта нового уложения, с принадлежащими к тому приложениями. М., 1767.
11. *Encyclopédie, ou Dictionnaire universel raisonné des connaissances humaines / Mis en ordre par De Felice*. T. XXXIV. Yverdon: [s. n.], 1774.
12. Дополнение к Большому Наказу Екатерины II 28 февраля 1768 года // Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1830. Собр. 1. Т. XVIII.
13. Сидоркин Ю.В. Проблема «благочиния» в теории и практике полицейской деятельности дорево-

люционной России // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2019, № 1 (45). С. 254—260.

14. Устав благочиния или полицейский 1782 г. // Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1830. Собр. 1. Т. XXI.

15. Орлов Д.В., Соборнов П.Е. Реформы в системе управления органами внутренних дел Российской империи первой четверти XIX века: к вопросу о причинной обусловленности и рецепции зарубежного опыта // *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2018. Т. 10, № 2.

Reference

1. Berendts E. Baron A.H.F. Luberas and his note on the structure of boards in Russia. St. Petersburg, 1891. (In Russ.)
2. Sobornov P.E. History of political and legal doctrines: course of lectures. Nizhny Novgorod: Nizhny Novgorod Academy of the Russian interior Ministry, 2017. (In Russ.)
3. Nizhnik N.S. Police state — the state of “welfare and universal happiness”. *Genesis: historical studies*, 2016, no. 6. (In Russ.)
4. Items given to the St. Petersburg Police General for the leadership of 1718. *Complete collection of laws of the Russian empire*. St. Petersburg, 1830. Coll. 1. Vol. I. (In Russ.)
5. Delamare N. *Traité de la police, où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les lois et tous les règlements qui la concernent: On y a joint une description historique et topographique de Paris, & huit Plans gravés, qui représentent son ancien Etat, & ses accroissements divers, avec un recueil de tous les statuts et règlements des six corps des marchands, & de toutes les Communautés des Arts & Métiers*. Par M. Delamare, Conseiller-Commissaire du Roy au Châtelet de Paris. Vol. 1—2. Paris: J. et P. Cot, 1705—1710; 2-eme éd. Vol. 1—4. Paris: Chez Michel Brunet et chez J.-F. Hérisant, 1719—1738.
6. Loyseau Ch. *Traité des Seigneurs*. Paris, 1620.
7. Yusti I.G.G. The Foundation of the power and welfare of the kingdoms, or a detailed outline of all knowledge relating to the state deanery / transl. by I. Bagae-vsky. St. Petersburg: Acad. Sciences Publ., 1777. (In Russ.)
8. Andreevsky I.E. *Police law*. 2nd ed., rev. and additional. St. Petersburg: Type. V.V. Pratz, 1874. Vol. I. (In Russ.)
9. Mushket I.I. *Police law: problems of theory*. St. Petersburg, 2001. (In Russ.)
10. Catherine II. The Commission's mandate to draft a new code, given to the Commission on the drafting of a new code, with annexes belonging to that. Moscow, 1767. (In Russ.)
11. *Encyclopédie, ou Dictionnaire universel raisonné des connaissances humaines / Mis en ordre par De Felice*. T. XXXIV. Yverdon: [s. n.], 1774.

12. Supplement to the Great Order of Catherine II February 28, 1768. *Complete collection of laws of the Russian Empire*. St. Petersburg, 1830. Coll. 1. Vol. XVIII. (In Russ.)

13. Sidorkin Yu.V. The problem of “deanery” in the theory and practice of police activity in pre-revolutionary Russia. *Legal science and practice: Journal of Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia*, 2019, no. 1 (45), pp. 254—260. (In Russ.)

14. Discipline regulation or COP 1782. *Complete collection of laws of the Russian Empire*. St. Petersburg, 1830. Coll. 1. Vol. XXI. (In Russ.)

15. Orlov D.V., Sobornov P.E. Reforms in the system of management of internal Affairs bodies of the Russian empire of the first quarter of the 19 century: on the question of causality and reception of foreign experience. *Ars Administrandi (Art of management)*, 2018, vol. 10, no. 2. (In Russ.)