

Е. Н. Морозова

доктор исторических наук, профессор

*Саратовский национальный исследовательский государственный университет
имени Н. Г. Чернышевского*

Российская Федерация, 410012, Саратов, ул. Астраханская, д. 83

ORCID: 0000-0003-4420-8156. E-mail: morozovaen@mail.ru

Н. С. Нижник

доктор юридических наук, профессор,

Санкт-Петербургский университет МВД России

Российская Федерация, 198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1

ORCID: 0000-0002-3369-9490. E-mail: n.nishnik@bk.ru

Реформирование российской полиции: плюрализм подходов к осуществлению в середине XIX века

Аннотация: Реформирование полицейской системы представляет собой актуальную проблему любого государства, так как состояние полиции, адекватное реалиям государственно-правового развития, является обязательным условием обеспечения общественного порядка и охраны государственного строя на различных исторических этапах развития страны. Середина XIX в. для России стала временем трансформации всех сфер общественной жизни, которая потребовала внесения коррективов в организацию и деятельность полиции. Статья посвящена анализу проектов реформ полиции 1850–1860-х годов. Обращение к данным сюжетам даёт возможность увидеть всю сложность подготовки и проведения полицейской реформы в контексте борьбы между консервативной и просвещённой бюрократией, где каждая из группировок имела собственное представление о структуре и компетенции полиции. На основе анализа архивных материалов и опубликованных документов делопроизводства государственных органов охарактеризованы проекты реформирования российской полиции, подготовленные известным литератором, чиновником МВД М. Е. Салтыковым-Щедриным; начальником Земского отдела МВД Я. А. Соловьёвым; комиссией, созданной при Главном Комитете по крестьянскому делу, в составе С. С. Ланского, В. Н. Панина, М. Н. Муравьева и Я. И. Ростовцева; Комиссией о губернских и уездных учреждениях во главе с Н. А. Милютиным. Сделан вывод о поэтапной реализации законопроекта, подготовленного Комиссией о губернских и уездных учреждениях под руководством Н. А. Милютина, и о том, что внимание государственной власти к вопросам организации и функционирования органов полиции является условием поддержания правопорядка и важным фактором устойчивого поступательного развития государства на каждом этапе его исторического развития.

Ключевые слова: полиция Российской империи, проекты реформ полиции, С. С. Ланской, Н. А. Милютин, М. Е. Салтыков-Щедрин, Я. А. Соловьёв, П. А. Валуев, Комиссия о губернских и уездных учреждениях.

Для цитирования: 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. DOI: 10.35750/2071-8284-2020-2-30-39.

Elena N. Morozova

Dr. Sci (Hist.), Professor

Chernyshevsky Saratov National Research State University

83, Astrakhanskaya str., Saratov, 410012, Russian Federation

ORCID: 0000-0003-4420-8156. E-mail: morozovaen@mail.ru

Nadezhda S. Nizhnik

Dr. Sci (Jurid.), Professor

St. Petersburg University of the MIA of Russia

1, Letchika Pilyutova str., Saint-Petersburg, 198206, Russian Federation

ORCID: 0000-0002-3369-9490. E-mail: n.nishnik@bk.ru

Reform of the Russian police: pluralism of approaches to implementation in the middle of the XIX century

Annotation: The reform of the police system is an actual problem of any state, because the situation of the police, which is adequate to the realities of state and legal development, is a required condition for ensuring public order and protecting the state system at various historical stages of the country's development.

Mid XIX century for Russia became a time of transformation of all spheres of public life, which required adjustments to the organization and activities of the police. The article is devoted to the analysis of police reform projects of the 1850–1860s. Turning to these storylines makes it possible to see the complexity of preparing and conducting police reform in the context of the fight between a conservative and enlightened bureaucracy, where each group had its own idea of the structure and competence of the police. The reform projects of the Russian police are characterized on the basis of the analysis of archival materials and published documents of office work of state bodies, prepared by the famous writer, a police official M.E. Saltykov-Shchedrin; the head of the Zemsky department of the Ministry of Internal Affairs Y. A. Soloviev; a commission created by the Main Committee on Peasant Affairs, composed of S. S. Lansky, V. N. Panin, M. N. Muravyev and Y. I. Rostovtsev; Commission on provincial and district institutions led by N. A. Milyutin. It is done the conclusion about the phased implementation of the draft law prepared by the Commission on provincial and district institutions under the leadership of N. A. Milyutin and about the attention of the government to the organization and functioning of the police is a condition for maintaining law and order and an important factor in the sustainable progressive development of the state at each stage its historical development.

Keywords: police of the Russian Empire, police reform projects, S. S. Lansky, N. A. Milyutin, M. E. Saltykov-Shchedrin, Y. A. Soloviev, P. A. Valuev, Commission on Provincial and district Institutions.

For citation: Morozova E. N., Nizhnik N.S. Reform of the Russian police: pluralism of approaches to implementation in the middle of the XIX century // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2020. – № 2 (86). – P. 30–39. DOI: 10.35750/2071-8284-2020-2-30-39.

В первой половине XIX в. в Российской империи шел процесс непрерывного расширения функций административного управления, усложнения его задач, создания новых управленческих структур и изменения внутриведомственной подчиненности [10]. Возникали и действовали новые охранительные органы, учреждения министерско-отраслевого управления [11]. Образование Министерства внутренних дел способствовало формированию в России единой централизованной системы полицейских органов.

Полиция являлась важным звеном государственного механизма Российской империи, опорой государственной власти [9]. Одной из главных её задач оставалась борьба с преступностью. Несмотря на то, что в XIX в.

преступный мир России вступил «окрепшим, сплоченным, монолитным, имеющим силы и возможности противопоставить себя общественному порядку и закону» [3, с. 96] и требовал от полиции сосредоточения сил на охране общественного спокойствия, полиция постоянно привлекалась к решению широкого круга задач, связанных с экономическим, социальным, культурным развитием страны. Обременённая различными обязанностями, закреплёнными законодательством XVIII в., в XIX в. полиция стала активным участником в реализации правительством переселенческой политики, и решения новых задач по оказанию помощи почтовому ведомству, и субъектом борьбы с контрабандой и иными нарушениями таможенных правил.

И хотя в первой половине XIX в. была проведена реформа по укреплению аппарата полиции на местах (1837 г.), в полиции оставалось множество нерешенных проблем [1, с. 228, 233–235]. Одни из них были обусловлены серьёзными недостатками в её организации и деятельности, другие связаны с необходимостью охраны общественного порядка в условиях непрекращавшихся крестьянских волнений и подготовки крестьянской реформы.

Нормативной основой организации и функционирования полиции в середине XIX в. фактически оставалось законодательство Екатерины II [12, с. 56–58], в соответствии с которым полиция представляла собой всё местное управление в уезде, сосредоточив в своих руках административную, исполнительную, судебную и хозяйственную функции. Земская и городская полиция были разделены и, как показывала практика, такое разделение эффективной работе полиции не способствовало.

Уже при Николае I необходимость полицейской реформы стояла на повестке дня, но узаконения 1837 г. систему организации и функционирования полицейских органов не изменили, осуществив преобразования косметического характера. Нижний земский суд стал именоваться Земским судом, капитан-исправник – земским исправником. В состав Земского суда входили два заседателя из дворян, избранных на уездном дворянском собрании; два сельских заседателя от государственных крестьян. Территория уезда была поделена на станы, которые возглавлял становой пристав, избираемый из дворян и утверждаемый губернатором; становым приставам подчинялись сотские (на 10–30 дворов) и десятские (на 100–200 дворов) [12, с. 68]. При этом объём полномочий полиции не изменился. Ревизия полицейских учреждений, проведенная в 1847 г. в 27 губерниях Российской империи, признала удовлетворительным положение лишь в трёх регионах¹.

Острый кризис николаевской внутриполитической системы в середине 1850-х годов, усугублённый Крымской войной, и начало подготовки крестьянской реформы задачи реформирования уездного управления сделали первоочередными [7].

Активная работа по реформированию полицейской системы в Министерстве внутренних дел началась при министре С. С. Ланском

[8, с. 14–15]. Главной задачей С. С. Ланского, возглавившего МВД 20 августа 1855 г., было участие «в исцелении России от хронических болезней» [13, с. 119]. Сам С. С. Ланской стал одним из деятельных участников освобождения крестьян от крепостной зависимости, принимал участие в разработке крестьянской реформы. Одним из первых он выдвинул предложения о наделении крестьян усадебной и пахотной землей, о проведении преобразований по всей России одновременно, а не поэтапно, осуществляя реформы в некоторых губерниях. Свои предложения С. С. Ланской внёс в Секретный комитет для обсуждения мер по устройству быта помещичьих крестьян и получил его поддержку. Понимание грядущих перемен в России потребовало от министра создания проекта реорганизации МВД, которое и в новых условиях должно было эффективно выполнять поставленные перед ним задачи по управлению [13, с. 119].

Министерство внутренних дел стало средоточием мощных реформаторских сил. Важную роль в их организации играл неформальный лидер просвещенной российской бюрократии – директор Хозяйственного департамента МВД Российской империи, в 1859–1861 гг. исполнявший должность товарища министра [13, с. 524], Н. А. Милютин. Именно он стал инициатором всех проектов реформ местного управления, исходящих из МВД [2, с. 106–108, 120–121, 125, 131; 4, с. 26–32], активным участником подготовки крестьянской реформы². Руководство Министерства внутренних дел считало, что необходима коренная реформа полиции, целями которой являлись:

- придание полиции большей самостоятельности;
- объединение земской и городской полиции;
- освобождение полиции от хозяйственных и судебных функций;
- подчинение полиции строгим рамкам закона, исключавшее в её действиях произвол.

В 1856 г. на суд общественности был представлен проект реформирования полиции, под-

² Материалы для истории упразднения крепостного состояния помещичьих крестьян в России в царствование императора Александра II : сборник / сост. Н. А. Милютин, Д. П. Хрущов, В. А. Чекасский: В 3 т. – Берлин: Ferdinand Shneider, 1860–1862. – Т. 1. – 1860. – 416 с.; Т. 2. – 1861. – 479 с.; Т. 3. – 271 с.; Милютин Н. А. Историческая записка о разных предположениях по предмету освобождения крестьян // Девятнадцатый век. Исторический сборник / сост. П. И. Бартенев: В 2 кн. – Москва: Грачев и Ко, 1872. – Кн. II. – С. 145–208.

¹ Андрианов С. МВД: Исторический очерк. – Санкт-Петербург, 1902. – С. 270.

готовленный М. Е. Салтыковым-Щедриным, чиновником особых поручений при министре внутренних дел, известным литератором. Проект переустройства полицейской власти М. Е. Салтыкова-Щедрина «О земских и градских полициях» был построен на началах объединения земской и городской полиций. Предлагалось с учётом принципов выборности и всесословности создать единый административно-полицейский орган – Уездный совет из 9 человек (по равному числу депутатов от дворянства, городов и государственных крестьян) во главе с уездным предводителем дворянства. Проект содержал новаторскую идею объединения полиций. Но компетенции создаваемого административно-полицейского органа должны были остаться прежними – включающими полномочия по выполнению широкого круга хозяйственных функций.

Опираясь на идеи М. Е. Салтыкова-Щедрина, проект реформирования полиции составил Я. А. Соловьёв, начальник Земского отдела МВД. Объединенная полиция, по проекту Я. А. Соловьёва, должна была сосредоточиться на делах собственно полицейских, а полномочия по реализации всех прочих функций (судебно-следственных, хозяйственных) должны были быть переданы иным органам и учреждениям. Этот проект отвечал давно назревшим потребностям реформирования местного управления в России, однако его радикальный характер вызвал резкое противодействие консервативной бюрократии.

Создание проекта местного управления, изменяющего «состав и порядок действий уездной полиции», стало задачей комиссии, созданной при Главном Комитете по крестьянскому делу. В состав комиссии 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, получившая в среде чиновничества название комиссии четырёх³, должна была «получить такое устройство и значение, которое может быть верным ручательством точного выполнения как крестьянами, так и помещиками обязанностей» в условиях реализации крестьянской реформы⁴.

Проекты, представленные МВД, подверглись критическому анализу. Особое «рвение»

к критике проявил министр юстиции В. Н. Панин, который был сторонником резкого усиления военно-полицейской власти на местах. Он высказался за увеличение объёма власти главы уездной полиции – уездного начальника. Министр юстиции отрицал необходимость разделения властных функций в уезде, выступив против выделения следственной части из состава общей полиции.

Я. И. Ростовцев считал, что повышение эффективности работы административно-полицейских властей заключается прежде всего в том, чтобы «обеспечить и облагородить» земскую полицию, которая погрязла во взяточничестве и лихоимстве, царящем в местном управлении страны. Для решения этой задачи Я. И. Ростовцев предлагал увеличить жалованье полицейским чиновникам, изменить её имидж – поднять её в «общественном мнении», для чего на службу в полицию «привлечь людей достойных», и удерживать их там, широко используя «служебные награды и преимущества»⁵. На «незначительное жалованье, которое не могло удовлетворить самые необходимые потребности» – прямой путь к взяткам – обращал внимание в своем проекте и Я. А. Соловьёв, который подчеркивал, что эффективность работы полиции во многом определяется назначением полицейским чинам «достаточного содержания»⁶. Эта идея «комиссией четырёх» была поддержана.

Характеризуя разработанный комиссией четырёх проект, С. С. Ланской отметил, что «в основании сих предположений ... были положены три существенных улучшения: соединение земской и городской полиции, назначение главного в уезде полицейского чиновника от правительства, увеличение содержания чиновников»⁷.

По проекту комиссии четырёх в уезде должно быть создано новое административно-полицейское учреждение – уездное управление, возглавляемое уездным начальником и объединявшее управления городской и земской полиции – управ благочиния и нижних земских судов.

Уездный начальник назначался правительством, преимущественно из лиц 5 класса, но это место могли занимать лица военной и гражданской службы с 8 по 4 класс включительно. Через три года успешно исполняющий обязанности уездного начальника мог получить чин

⁵ Там же. – Л. 16.

⁶ Записки сенатора Я. А. Соловьёва // Русская старина. 1882. – Т. XXXIII. – Кн. 3. – С. 562.

⁷ Труды Комиссии о губернских и уездных учреждениях. – Ч. 1. – Кн. 1. – [Санкт-Петербург], 1860. – С. 5.

³ Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). – Ф. 1180. – Оп. 15. – Д. 20. – Л. 6–7.

⁴ Там же.

статского советника. Глава уездной полиции, по проекту, обладал широкими полномочиями как представитель исполнительной власти в уезде: ему вменялось в обязанность наблюдение за точным исполнением общих узаконений, «меры к охранению общественного порядка». В чрезвычайных случаях уездный начальник мог «потребовать содействия воинской власти в части предупредительных мер». Введение должности уездного начальника задевало интересы дворянства, ибо ранее избрание земского исправника было прерогативой местных дворян. Кроме того, введение этой должности в какой-то степени ограничивало власть уездного предводителя дворянства. Правда, в проекте специально оговаривалось, что уездный предводитель дворянства прямо не подчинён уездному начальнику, «но обязан... исполнять его требования по распоряжению и мерам к сохранению порядка и предупреждению вредных для общественно-го спокойствия случаев»⁸. В проекте подчеркивалось, что «глава уездной полиции и уездное управление находятся в полном подчинении губернатора и состоят под указаниями губернского правления»⁹.

Проект комиссии четырёх был обсужден в Главном комитете по крестьянскому делу, после чего Александр II повелел передать его на обсуждение губернаторов, а министру внутренних дел поручалось составить по ним «свод соображений и замечаний». По просьбе С. С. Ланского для составления этого свода была создана специальная комиссия из чиновников трёх министерств (внутренних дел, юстиции, государственных имуществ) во главе с Н. А. Милютиным¹⁰.

Отклики на проект комиссии четырёх показали, что у него нет сторонников ни в близком окружении императора, ни у губернаторов. Председатель Государственного совета А. Ф. Орлов считал необходимым «отложить полное преобразование полиции». Он доказывал, что одновременное введение крестьянской реформы и преобразование полиции невозможны, ибо в столь короткие сроки «правительство не сумеет приготовить всё, что нужно для предположенного преобразования земской и городской полиции»¹¹.

У губернаторов была своя точка зрения. Главным недостатком проекта, по их мнению, являлось смешение функций, сохранение у полиции полномочий в сфере судебно-следственных и хозяйственно-распорядительных дел. Ссылаясь на опыт западноевропейских государств и опыт некоторых российских окраин, губернаторы выступали за отделение судебной и следственной части от полиции исполнительной¹².

Особой критике было подвергнуто предложение «комиссии четырёх» о введении «нового правительственного лица» – уездного начальника. Губернаторы были несогласны с его чрезвычайно широкими полномочиями, полагая, что ему «присваиваются особые права», «подчиняются все уездные власти», а это – путь к «вредному соединению в одном и том же лице... власти исполнительной и судебной»¹³. Вместо введения «нового правительственного лица» губернаторы предлагали подчинить уездное полицейское управление уездному исправнику¹⁴.

Опираясь на отзывы губернаторов, комиссия под руководством Н. А. Милютина разработала новый проект, который для устройства уездной полиции предполагал создание уездного полицейского управления под председательством уездного исправника, назначаемого губернатором. В эту должность должны были вступить земские исправники. Членами уездного полицейского управления должны были стать члены земского суда: непременный заседатель по выбору дворянства и два сельских заседателя. Следственная часть отделялась от исполнительной полиции. Для производства следствий учреждались особые следственные приставы (по два человека в каждом уезде)¹⁵.

Рассмотрев предложенный комиссией под руководством Н. А. Милютина проект, Александр II 25 марта 1859 г. утвердил на основе соображений комиссии новые начала проекта¹⁶ и 27 марта 1859 г. повелел создать Комиссию об уездных учреждениях во главе с Н. А. Милютиным. Комиссия, с 23 октября 1859 г. именовавшаяся Комиссией о губернских и уездных учреждениях, приступила к разработке проектов полицейской реформы [5, с. 144–146], начав с

⁸ РГИА. – Ф. – 1180. – Оп. 15. – Д. 20. – Л. 28.

⁹ Там же. – Л. 29.

¹⁰ Труды Комиссии о губернских и уездных учреждениях. – Ч. 1. – Кн. 1. – С. 6; РГИА. – Ф. 1180. – Оп. 15. – Д. 20. – Л. 106, 333.

¹¹ РГИА. – Ф. 1180. – Оп. 15. – Д. 20. – Л. 130–133.

¹² Там же. – Л. 201.

¹³ Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). – Ф. 647. – Оп. 1. – Д. 51. – Л. 7.

¹⁴ Там же. – Л. 7–8.

¹⁵ Труды Комиссии о губернских и уездных учреждениях. – Ч. 1. – Кн. 1. – С. 1–4.

¹⁶ Там же.

фундаментального изучения законодательства России и европейских стран, регламентировавшего полицейскую деятельность.

В качестве главных причин низкой эффективности деятельности полиции в России Комиссия выделила: слишком широкий объём компетенций, недостатки в её структуре (разделение на земскую и городскую полицию), малочисленность полицейских чиновников, низкое жалование полицейских. Комиссия отметила забюрократизированность полицейского аппарата, а учитывая, что отчётность только земского суда составляла 42 книги и 166 ведомостей, и огромное бумажное делопроизводство¹⁷.

Комиссия о губернских и уездных учреждениях пришла к выводу о необходимости отделения от полиции задач по осуществлению следственной и хозяйственно-распорядительной деятельности. К 1 марта 1860 г. были разработаны положения проекта «Общего учреждения уездной полиции и устройства следственной полиции», который состоял из проектов нескольких нормативных правовых актов, в числе которых «Наказ полиции первоначального дознания», «Временные правила о судебно-полицейском разбирательстве», «Учреждение следственных судей», «Наказ следственным судьям», «Штаты общей полиции».

Разработку проекта об устройстве городской полиции в губернских и некоторых уездных городах планировалось завершить в мае 1860 г.¹⁸ По проекту земская и городская полиции объединялись в общую уездную полицию. Уездное полицейское управление состояло из общего присутствия, включавшего выборных от сословий во главе с уездным исправником, назначаемым от короны. В 69 губернских и наиболее крупных уездных городах в виде исключения сохранялась городская полиция.

Особое значение имели положения проекта, в соответствии с которыми из общей полиции выделялась следственная часть. Эти положения свидетельствовали о начале отделения судебной власти от исполнительной. Проект предусматривал создание института следственных судей, назначаемых от короны. Судебно-полицейские обязанности частью отделялись

от полиции установлением особых судебных учреждений по крестьянским делам, а с образованием мировых судов полиция от них полностью освобождалась. Проект был направлен на исключение из предметов ведения полиции дел судебно-следственных и хозяйственно-распорядительных, в компетенцию полиции должны были быть включены дела только в исполнительной сфере. После всех преобразований полиция должна была получить «средства и досуг для полицейских дел, требующих быстроты и распорядительности на случай нарушения общего порядка и спокойствия»¹⁹.

Важными для определения полномочий полиции являлись вопросы, касающиеся полномочий полиции по охране общественного порядка в условиях «нештатных ситуаций». В проекте подчеркивалось, что только в этих случаях полиция имела право прибегать к содействию «военных команд, употреблению чрезвычайных мер при усмирении неповинующихся и производстве быстрого суда над виновниками беспорядков». Но просвещённая бюрократия всячески старалась подчеркнуть, что такие prerogatives полиции являются временными, и население имеет законное право обезопасить себя от возможного превышения власти. С. С. Ланской, соглашаясь с необходимостью определения пределов вмешательства полиции в частную жизнь, подчеркивал, что в проекте «с принятием всех мер к усилению полицейской власти, для ограждения общественного благоустройства, в то же время предоставлено сословиям возможное ограждение своих прав и местных интересов назначением сословных заседателей в уездное полицейское присутствие»²⁰.

Таким образом, проекты Комиссии о губернских и уездных учреждениях предусматривали коренные изменения в структуре и компетенции полиции. Однако огромный труд Комиссии, которая разработала подробнейшие проекты объёмом свыше 600 статей (не считая подготовительных материалов), по достоинству оценен правительством не был. Александр II спешил с преобразованием полиции, так как разработка крестьянской реформы уже подходила к завершению. На докладе С. С. Ланского, который сообщал о завершении составления проектов по устройству уездного управления, царь начертил: «Я желаю,

¹⁷ Краткий очерк деятельности Министерства внутренних дел за двадцатипятилетие. 1855–1880 г. – Санкт-Петербург, 1880. – С. 74; Труды Комиссии о губернских и уездных учреждениях. – Ч. 1. – Кн. 2. – [Санкт-Петербург], 1860. – С. 34, 39.

¹⁸ РГИА. – Ф. 869. – Оп. 1. – Д. 395. – С. 97–98; Труды Комиссии о губернских и уездных учреждениях. – Ч. 1. – Кн. 1. – С. 7–15.

¹⁹ Труды Комиссии о губернских и уездных учреждениях. – Ч. 1. – Кн. 1. – С. 16–17.

²⁰ Там же. С. 15–16.

чтобы дело это было внесено в Государственный совет до вакантного времени»²¹.

Комиссия о губернских и уездных учреждениях разработала штатное расписание и подготовила справки по необходимым финансовым расходам на реформу полиции. Общее число полицейских чиновников в 44 губерниях планировалось увеличить с 5 тысяч до 5,5 тысяч²². Для проведения полицейской реформы, по подсчетам С. С. Ланского, требовалось 5,2 миллиона рублей²³.

Судьба проектов, созданных Комиссией о губернских и уездных учреждениях под руководством Н. А. Милютина, решалась в соединенном присутствии Департамента законов, гражданских и духовных дел Государственного совета 19 и 23–26 мая 1860 г. Против введения в жизнь основного проекта комиссии о создании уездного полицейского управления высказались Председатель Государственного совета А. Ф. Орлов, который проявил себя последовательным противником полицейской реформы, и министр финансов А. М. Княжевич, который, ознакомившись с проектом, выразил сомнение в том, что государственный бюджет в условиях проведения крестьянской реформы и финансового кризиса сможет изыскать 3 миллиона рублей, необходимых для коренного реформирования полиции. А. М. Княжевич подчеркнул, что «вящее увеличение налога на покрытие расходов по уездной полиции, будет весьма тягостно для податных сословий, особенно для многодушных семей»²⁴.

Александр II, используя аргументы, неоднократно высказанные А. Ф. Орловым, резюмировал, что по «краткости оставшегося времени» до введения в жизнь крестьянской реформы «неудобно преобразовывать всю уездную полицию», и выбрал компромиссный вариант. Председатель Государственного совета сообщил главе Департамента законов повеление императора, подчеркнув необходимость «не соединяя в настоящее время земской и городской полиции в общий состав и не изменяя существующего теперь порядка управления земской полицией и назначения её чинов вообще ... рассмотреть те статьи, которые связаны с проектом об отделении от полиции части следственной, так как это может быть произведено без особого неудобства

к существующему порядку полицейского управления в уезде, в видах облегчения его занятий»²⁵.

Отказавшись от основной идеи Комиссии о губернских и уездных учреждениях под руководством Н. А. Милютина, Александр II приказал не обсуждать и те статьи проекта, «кои касаются действий полиции в чрезвычайных ситуациях и употребления в сих случаях войск»²⁶.

Император не решился реализовать и еще одну идею, касающуюся реформирования полиции, – о назначении уездного исправника от короны. Он полагал, что замена выборных земских исправников по всей стране вызвала бы повсеместное недовольство дворянства. Император был знаком с адресами и требованиями части дворянства о сохранении принципа выборности исправника, который дворяне рассматривали как важный признак существования сословного дворянского самоуправления. Александр II настаивал на том, что должность исправника должна была остаться за нынешними земскими исправниками. При этом губернаторы получали право «увольнять неблагонадежных исправников», избранных дворянством, не предавая их суду, но донося о причинах увольнения в Министерство внутренних дел, а в случае увольнения по разным причинам или смерти земского исправника назначать это должностное лицо с последующим утверждением кандидатуры министром внутренних дел²⁷.

Фактически обсуждение проектов Комиссии о губернских и уездных учреждениях в Соединенном присутствии было посвящено вопросам отделения от исполнительной полиции следственной части. Соединенное присутствие заменило термин «следственные судьи» термином «судебный следователь». Был изменен принцип назначения судебных следователей: персональное назначение на эту «особо важную» должность производил не губернатор, как предполагалось по проекту Комиссии об уездных и губернских учреждениях, а министр внутренних дел.

Вопрос об увеличении численности органов полиции решения не получил. По проекту Комиссии о губернских и уездных учреждениях число полицейских чиновников планировалось увеличить до 5,5 тысяч. По подсчетам С. С. Ланского, необходим был рост численности полицейских на 9 %²⁸. Но Соединенное присутствие

²¹ РГИА. – Ф. 1180. – Оп. 15. – Д. 20. – Л. 520.

²² Там же. – Л. 445.

²³ Труды Комиссии о губернских и уездных учреждениях. – Ч. 1. – Кн. 1. – С. 7–11, 12.

²⁴ РГИА. – Ф. 1180. – Оп. 15. – Д. 20. – Л. 378.

²⁵ Там же. – Л. 495, 522.

²⁶ Там же.

²⁷ Там же. – Л. 523.

²⁸ Там же. – Л. 445.

поддержало предложение министра финансов А. М. Княжевича и приняло решение, не изменяя штатного расписания, передать некоторые суммы в распоряжение губернаторов на улучшение положения чинов полиции «в особо уважительных случаях»²⁹.

8 июня 1860 г. последовал указ императора Сенату об отделении следственной части от полиции и назначении судебных следователей. В целях улучшения содержания личного состава земской полиции предполагалось отпустить в распоряжение Министерства внутренних дел 1 миллион рублей³⁰. Введение института судебных следователей осуществлялось постепенно. К 1862 г. следственная часть была отделена от полиции в 44 губерниях. «Оставалось распространить учреждение судебных следователей на столицы и градоначальства», – докладывал 8 марта 1862 г. в Совете министров министр внутренних дел П. А. Валуев³¹.

Таким образом, из планируемых Комиссией о губернских и уездных учреждениях под руководством Н. А. Милютина преобразований полиции была реализована лишь часть. Негативные последствия такой – частичной – реализации проявились достаточно быстро. В отчете Министерства юстиции за 1860 г. приводились данные о «плохом выборе лиц, допущенных к должностям судебных следователей». «Это было тем неожиданнее, – отмечалось Комитетом министров, – что правительство, отделив в 1860 году следственную часть от административной, назначило на первую почти 1 млн рублей, и поэтому вправе было ожидать лучших результатов». Но, судя по отзывам губернаторов, отмечалось в документе, «новые следователи были весьма мало знакомы с законом, ... в число их попали многие из бывших станowych и кварталных надзирателей, ... некоторые из следователей сами находились под судом»³².

Паллиативный вариант реформы кардинально не изменил и не мог изменить положения в административно-полицейской системе, и вопрос о создании уездного полицейского управления был вскоре поставлен вновь после

принятия Положения 1861 г. Правительство вынуждено было вернуться к рассмотрению проекта Комиссии о губернских и уездных учреждениях под руководством Н. А. Милютина.

Работа над проектом продолжилась под руководством П. А. Валуева, 23 апреля 1861 г. возглавившего Министерство внутренних дел [8, с. 15–16]. 17 октября 1861 г. П. А. Валуев сообщал в Департамент законов: «Мне представлено внести в Государственный Совет соображения и замечания по представленным бывшим МВД проектам о новом устройстве уездной и городской полиции». Разработки Комиссии о губернских и уездных учреждениях П. А. Валуев охарактеризовал как проекты, которые «в целом ... соответствуют высочайшим началам», но имеют «ощутимые недостатки». В целях «сообщения полиции силы и быстроты» он считал необходимым не только увеличить число нижних чинов, но и усилить ее конными командами, которые должны состоять из отставных и бессрочно отпущенных нижних чинов, снабженных оружием (6 человек рядовых во главе с урядником и по 2 человека рядовых при каждом стане)³³. Как дальновидный политик П. А. Валуев разделял убежденность Н. А. Милютина в том, что не следует откладывать преобразований, ибо в них «ощущается настоящая потребность»³⁴.

Предложения, сформулированные П. А. Валуевым, были рассмотрены соединенным присутствием Департамента законов и Главным комитетом об устройстве сельского хозяйства весной 1862 г. [6]. Соединенное присутствие отметило, что «устройство полиции не может быть отложено даже на самое короткое время», ибо главные ее пороки, заключающиеся «в недостатке единства и твердой силы в составе полиции и в скудости средств на ее содержание», обнаружились в последнее время, особенно при «приведении в действие Положения о крестьянах»³⁵. При этом была отмечена «затруднительность полного преобразования полицейских учреждений без полного реформирования судебного и хозяйственно-распорядительного управления в уезде». Соединенное присутствие признало необходимым «немедленно привести в исполнение ту часть проектированных постановлений, которая относится до образования полиции, ее состава и средств содержания», оставив «предметы ведомства, пределы власти,

²⁹ РГИА. – Ф. 1180. – Оп. 15. – Д. 20. – Л. 445–446.

³⁰ Там же. – Л. 524.

³¹ Доклад П. А. Валуева по земскому отделу МВД. Доложено в Совете министров 8 марта 1862 года. – [Санкт-Петербург], б. г. – С. 1.

³² Середонин С. М. К столетию Комитета министров (1802–1902). Исторический обзор деятельности Комитета министров: В 3 т. – Т. 3. – Ч. 2. Комитет министров в царствование императора Александра Второго (1855 февраля 19 – 1881 марта 1). – Санкт-Петербург, 1902. – С. 6.

³³ Государственный совет. Департамент Законов. Материалы. – Т. 22. – [Санкт-Петербург], б. г. – С. 1, 13.

³⁴ Там же. – С. 14.

³⁵ Там же. – С. 21.

порядок действий, распределение обязанностей, отчётность и ответственность полиции впредь до преобразования судебного и хозяйственного управлений без изменений»³⁶. Было принято решение принять «Временные правила», которые предусматривали важные изменения в структуре полицейской системы:

- переименование земских исправников в уездных исправников, назначаемых от правительства;

- объединение в уездах управления городской и земской полиции – управ благочиния и нижних земских судов и именование их уездным полицейским управлением;

- упразднение званий городничих или полицмейстеров и возложение их обязанностей на уездных исправников;

- возложение обязанностей городской полиции на уездную полицию (городская полиция сохранялась только в столицах и губернских городах).

13 декабря 1862 г. «Временные правила об устройстве полиции в городе и уездах губерний» получили силу закона³⁷.

³⁶ Краткий очерк деятельности Министерства внутренних дел за двадцатипятилетие. 1855–1880 г. – Санкт-Петербург, 1880. – С. 74–75.

³⁷ Там же. – С. 75.

Таким образом, существующее феодально-крепостническое устройство хозяйства и нарастающая опасность крестьянских волнений в России в середине XIX в. требовали неременной заботы власти об обеспечении внутренней безопасности страны и, значит, реформирования полицейской системы государства с целью приведения организации и деятельности органов полиции в состояние, адекватное реалиям государственно-правового развития. Законопроект, подготовленный Комиссией о губернских и уездных учреждениях под руководством Н. А. Милютина, был реализован поэтапно:

- в 1860 г. из полномочий полиции были изъяты следственные функции;

- в 1862 г. произошло объединение земской и городской полиции;

- в 1864 г. после проведения земской реформы из полномочий полиции были изъяты обязанности решения вопросов хозяйственной деятельности.

Пореформенная Россия вступала в сложный и противоречивый этап своего развития – период контрреформ и революционных потрясений, на котором государственная власть продолжала рассматривать полицию как свою опору, силу, способную оказать существенное воздействие на процессы обеспечения общественного порядка и охрану государственного строя.

Список литературы

1. Борисов А., Малыгин А., Мулукаев Р. Три века российской полиции. – Москва: Рипол классик, 2016. – 608 с.

2. Дунаева Н. В. Эволюция правового статуса свободных сельских обывателей российской империи в XIX в. : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Дунаева Наталья Викторовна; – Санкт-Петербург, 2011. – 429 с.

3. Лебедев С. Я. Традиции, обычаи и преступность: теория, методология, опыт криминологического анализа. – Москва: Межрегион. центр коммерч. безопасности, 1995. – 165 с.

4. Морозова Е. Н. История формирования концепции земской реформы: «соображения по проекту о земских учреждениях» Н. А. Милютина // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: История. Международные отношения. – 2015. – Т. 15. – № 2. – С. 26–32.

5. Морозова Е. Н. Н. А. Милютин: замыслы и результаты (от полицейской реформы к созданию проектов эффективного местного управления). – Саратов: Издательство Саратовского университета, 2019. – 206 с.

6. Морозова Е. Н. Подготовка земской реформы: проекты П. А. Валуева (март–июль 1862 года) // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: История. Международные отношения. – 2012. – Т. 12. – № 4. – С. 82–91.

7. Морозова Е. Н. Эксперименты Министерства внутренних дел России в сфере местного управления (конец 1850 – начало 1860-х) // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: История. Международные отношения. – 2019. – Т. 19. – № 4. – С. 424–428.

8. Нижник Н. С. Министры внутренних дел Российского государства : краткий биографический справочник. – Челябинск: Челяб. юрид. ин-т М-ва внутр. дел Рос. Федерации, 1999. – 69 с.

9. Нижник Н. С. Правоохранительная система государства: содержание и организационное оформление / Право и государство: проблемы методологии, теории и истории: материалы VIII

Всероссийской научно-практической конференции (17 мая 2019 г.) / редкол.: Л. В. Карнаушенко, А. А. Швеи, Е. А. Пушкарев, Н. Ю. Турищева, Н. А. Шеуджен, В. Н. Коротких. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2019. – С. 40–47.

10. *Нижник Н. С.* Правоохранительная система Российской империи: генезис и основные этапы эволюции / Юридическая наука: традиции и инновации: сборник материалов международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов и преподавателей / сост.: В. А. Орлов, О. Е. Калпинская. – Новгород: Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, 2018. – С. 213–218.

11. *Нижник Н. С.* Правоохранительная система Российской империи: эволюция в дискурсе истории российской государственности / Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: материалы Всероссийской научно-практической конференции (18 мая 2018 г.) / редкол.: Ю. В. Сапронов, Т. Ю. Пантелева, Н. В. Винникова, А. С. Пеструилов, К. С. Смирнова, Л. Г. Литвяк, В. М. Палий, М. Р. Кангезов. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2018. – С. 134–140.

12. *Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н.* Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. – Санкт-Петербург: Астерион, 2008. – 515 с.

13. *Нижник Н. С., Сальников В. П., Мушкет И. И.* Министры внутренних дел российского государства (1802–2002) : биобиблиографический справочник. – Санкт-Петербург, 2002. – 584 с.

References

1. *Borisov A., Malygin A., Mulukayev R.* Tri veka rossiyskoy politsii. – Moskva: RIPOL klassik, 2016. – 608 s.
2. *Dunayeva N. V.* Evolyutsiya pravovogo statusa svobodnykh sel'skikh obyvateley rossiyskoy imperii v XIX v.: dis. ... dokt. yurid. nauk : 12.00.01 / Dunayeva Natal'ya Viktorovna; – Sankt-Peterburg, 2011. – 429 s.
3. *Lebedev S. Ya.* Traditsii, obychai i prestupnost': teoriya, metodologiya, opyt kriminologicheskogo analiza. – Moskva: Mezhtregion. tsentr kommerch. bezopasnosti, 1995. – 165 s.

4. *Morozova Ye. N.* Istoriya formirovaniya kontseptsii zemskoy reformy: «soobrazheniya po proyektu o zemskikh uchrezhdeniyakh» N. A. Milyutina // Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Istoriya. Mezhdunarodnyye otnosheniya. – 2015. – T. 15. – № 2. – S. 26–32.

5. *Morozova Ye. N. N. A. Milyutin:* zamysly i rezul'taty (ot politseyskoy reformy k sozdaniyu projektov effektivnogo mestnogo upravleniya). – Saratov: Izdatel'stvo Saratovskogo universiteta, 2019. – 206 s.

6. *Morozova Ye. N.* Podgotovka zemskoy reformy: projekty P. A. Valuyeva (mart–iyul' 1862 goda) // Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Istoriya. Mezhdunarodnyye otnosheniya. – 2012. – T. 12. – № 4. – S. 82–91.

7. *Morozova Ye. N.* Eksperimenty Ministerstva vnutrennikh del Rossii v sfere mestnogo upravleniya (konets 1850 – nachalo 1860-kh) // Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Istoriya. Mezhdunarodnyye otnosheniya. – 2019. – T. 19. – № 4. – S. 424–428.

8. *Nizhnik N. S.* Ministry vnutrennikh del Rossiyskogo gosudarstva: Kratkiy biograficheskiy spravochnik. – Chelyabinsk: Chelyab. yurid. in-t M-va vnutr. del Ros. Federatsii, 1999. – 69 s.

9. *Nizhnik N. S.* Pravookhranitel'naya sistema gosudarstva: sodержaniye i organizatsionnoye oformleniye / Pravo i gosudarstvo: problemy metodologii, teorii i istorii: materialy VIII Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (17 maya 2019 g.) / redkol.: L. V. Karnaushenko, A. A. Shvets, Ye. A. Pushkarev, N. Yu. Turishcheva, N. A. Sheudzhen, V. N. Korotkikh. – Krasnodar: Krasnodarskiy universitet MVD Rossii, 2019. – S. 40–47.

10. *Nizhnik N. S.* Pravookhranitel'naya sistema Rossiyskoy imperii: genezis i osnovnyye etapy evolyutsii / Yuridicheskaya nauka: traditsii i innovatsii: sbornik materialov mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii studentov, magistrantov, aspirantov i prepodavateley / sost.: V. A. Orlov, O. Ye. Kalpinskaya. – Novgorod: Novgorodskiy gosudarstvennyy universitet imeni Yaroslava Mudrogo, 2018. – S. 213–218.

11. *Nizhnik N. S.* Pravookhranitel'naya sistema Rossiyskoy imperii: evolyutsiya v diskurse istorii rossiyskoy gosudarstvennosti / Aktual'nyye problemy prava i pravoprimenitel'noy deyatel'nosti: materialy Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (18 maya 2018 g.) / redkol.: YU. V. Sapronov, T. YU. Panteleyeva, N. V. Vinnikova, A. S. Pestruilov, K. S. Smirnova, L. G. Litvyak, V. M. Paliy, M. R. Kangezov. – Krasnodar: Krasnodarskiy universitet MVD Rossii, 2018. – S. 134–140.

12. *Nizhnik N. S., Akhmedov Ch. N.* Pravookhranitel'naya sistema Rossiyskoy imperii: strukturno-funktsional'nyy analiz. – Sankt-Peterburg: Asterion, 2008. – 515 s.

13. *Nizhnik N. S., Sal'nikov V. P., Mushket I. I.* Ministry vnutrennikh del rossiyskogo gosudarstva (1802–2002): Biobibliograficheskiy spravochnik. – Sankt-Peterburg, 2002. – 584 s.