

## СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ

С. П. Матвеев

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 25 января 2022 г.

**Аннотация:** *статья посвящена истории становления правоохранительной службы в России. Рассматривается процесс формирования законодательства, регулирующего правоохранительную деятельность в XVI–XIX вв. Анализируются нормативные акты, посвященные созданию российской полиции, регулированию полицейской деятельности и полицейской службы. Акцентируется внимание на правовой природе и направлениях правоохранительной и полицейской деятельности.*

**Ключевые слова:** *правоохранительная служба, правоохранительная деятельность, полиция, полицейская деятельность, государственная служба, министерство внутренних дел.*

**Abstract:** *the article is devoted to the history of the formation of the law enforcement service in Russia. The process of formation of legislation governing law enforcement in the period of the XVI–XIX centuries is considered. Analyzes the regulations on the creation of the Russian police, the regulation of police activities and the police service. The attention is focused on the legal nature and directions of law enforcement and police activity.*

**Key words:** *law enforcement service, law enforcement, police, policing, civil service, Ministry of Internal Affairs.*

2022. № 1  
98

В современном законодательстве, научной, публицистической литературе, журналистских материалах используются термины «правоохранительные органы», «правоохранительная деятельность» либо «правоохранительная служба», которые достаточно прочно вошли в нашу повседневную жизнь. Однако данный факт выглядит несколько парадоксально с точки зрения того, что дефиниции указанных словосочетаний на официальном уровне не формализованы, не закреплены в законодательстве. В связи с этим возможно свободное толкование рассматриваемых понятий, а также алогичность использования названных терминов в законодательстве. Как справедливо отмечает Ю. Н. Старилов: «Правоохранительной службой, в широком смысле слова, можно считать любую государственно-служебную деятельность»<sup>1</sup>, поскольку, по мнению автора, любая деятельность органов исполнительной власти обеспечивает исполнение, защиту прав и свобод граждан.

Теоретическая и практическая необходимость правовой легализации терминов «правоохранительные органы», «правоохранительная деятель-

---

<sup>1</sup> Старилов Ю. Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 22.

ность» может быть осмыслена в том числе на основе изучения опыта становления соответствующих институтов государственного управления в российской истории.

Государственная служба в Российском государстве имеет многовековую историю, на протяжении которой процесс формирования и развития этой службы обуславливался политическими, экономическими, идеологическими, историческими и иными факторами. Важным институциональным этапом становления государственной службы в России стали государственные преобразования Петра I, связанные с принятием в 1720 г. Генерального регламента, своеобразного устава государственной гражданской службы, а в 1722 г. нормативного акта, имевшего название «Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако ж воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был» (Табель о рангах). В документе все чины, имеющиеся на тот момент в империи, представлены в виде таблицы, с ранжированием их по трем группам: воинские (сухопутные, гвардейские, артиллерийские, морские), статские и придворные.

Как видно из содержания документа, он был посвящен классификации и соотношению должностей чиновников, порядку чинопроизводства. В рассматриваемых документах не применялся термин «государственная служба», «государственные служащие». Однако в Табели о рангах использовался термин «служители Российского государства». Период государственно-реформаторской деятельности Петра I положил начало формированию законодательства по видам государственной службы. Так, используя современную терминологию, можно сделать вывод, что Генеральный регламент был посвящен регулированию государственной гражданской (статской) службы, в то время как Табель о рангах относится не только к гражданской, но также и к военной службе. При этом следует отметить, что в Табели о рангах устанавливался приоритет воинских званий над иными, что следует из текста документа: «однако ж воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был».

Буквальное толкование текстов упомянутых выше нормативных актов дает основание полагать, что их принятие свидетельствовало о формировании в России отдельных видов государственной службы: военной и гражданской (в тексте императорских документов – «статская»).

В Табели о рангах, наряду с военными и статскими, были предусмотрены также чины придворные, однако такие чины относились к служащим придворной службы, которая была локализована рамками императорского двора и не имела общегосударственного характера.

Объективной закономерностью развития государства, формирования его структурных институтов является совершенствование института государственной службы. Так, процесс создания органов, предназначенных для обеспечения внутренней безопасности в государстве, путем борьбы

с преступностью, охраны общественного порядка, защиты собственности и иными способами, называемых в современном языке обобщенным термином «правоохранительные органы», происходил в рамках процесса становления Российского государства. Если в период до образования государства на территории Древней Руси функции защиты населения как от внешних, так и от внутренних угроз осуществлялись княжескими дружинами, то по мере развития общества, реструктуризации отношений внутриобщинной собственности правоохранительные функции постепенно переходили к специализированным субъектам. Так, в XVI в. в период царствования Ивана Грозного был учрежден Разбойный приказ, явившийся в определенной степени прообразом современного Министерства внутренних дел. «В качестве органа, направлявшего деятельность губных изб, выступал Разбойный приказ, который являлся центральным органом общеуголовной полиции, а губные избы – его местными органами»<sup>2</sup>. Правоохранительные функции осуществлялись околоточными, губными старостами, решеточными приказчиками, объезжими головами, караульщиками и другими чинами<sup>3</sup>.

В последующий период нормативная база, направленная на регулирование правоохранительной деятельности постоянно расширялась и дополнялась, модернизировались органы, осуществляющие такую деятельность. В частности, Разбойный приказ неоднократно подвергался реорганизациям, в процессе которых изменялось его название: Разбойный сыскной приказ, Сыскной приказ, Приказ сыскных дел.

Наряду с Разбойным приказом правоохранительные функции выполнялись Стрелецким приказом. Стрелецкий приказ осуществлял управление военизированными подразделениями стрельцов. Стрельцы обеспечивали охрану царя, его семьи, патрулировали улицы, привлекались к караульной службе, а также для осуществления противопожарных функций.

Таким образом, в XVI–XVII вв. в России постепенно складывалась структура государственных органов, осуществлявших правоохранительную деятельность. Вместе с тем в условиях существования губной и земской форм управления, правоохранительная деятельность носила в значительной мере децентрализованный характер. Органам земского самоуправления вменялось в обязанности выполнять отдельные функции обеспечения правопорядка, а также ограниченные функции правосудия. Так, на Мирском сходе сельских общин – публичном органе Земского управления избирались земский староста, а также земский судейка, выполнявший функции мирового судьи.

В 1718 г. в Санкт-Петербурге указом Петра I была образована Полицейстерская канцелярия. Данный факт принято считать началом

---

<sup>2</sup> Мулукаев Р. С. Эволюция системы пресечения и раскрытия преступлений Российской империи // Труды Академии МВД России. 2018. № 4 (48). С. 39.

<sup>3</sup> См.: Матвеев С. П. Полицейское право : учеб. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2021. С. 16.

истории правоохранительного органа, для обозначения которого на территории Российской империи стал использоваться термин «полиция». Видение Петром I полиции, ее назначения и места среди иных государственных институтов находилось под влиянием изучения опыта организации полиции в европейских государствах. В связи с этим создаваемая полиция рассматривалась не только как орган, предназначенный для силового воздействия на правонарушителей, но и как государственная организация, предназначенная для оказания помощи населению, осуществления опеки в необходимых случаях, закрепленных в законодательстве. Примером такого подхода к сущности полиции является принятый в 1721 г. в России Регламент, или Устав Главного магистрата. В главе II названного нормативного акта были сформулированы задачи, поставленные перед магистратом, в числе которых – необходимость «добрую полицию учредить». Направления полицейской деятельности были определены главой X «О полицейских делах»: «...оная споспешествует в правах и в правосудии, рождает добрые порядки и нравоучения, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет, и принуждает каждого к трудам и к честному промыслу, чинит добрых досмотрителей, тщательных и добрых служителей, города и в них улицы регулярно сочиняет, препятствует дороговизне, и приносит довольство во всем потребном к жизни человеческой, предостерегает все приключившиеся болезни, производит чистоту по улицам и в домах, запрещает излишество в домовых расходах и все явные погрешения, призывает нищих, бедных, больных, увечных и прочих неимущих, защищает вдовиц, сирых и чужестранных, по заповедям Божиим, воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных науках; вкратце ж над всеми сими полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальной подпор человеческой безопасности и удобства»<sup>4</sup>. Кроме этого полиция должна была осуществлять санитарно-эпидемиологический контроль, контроль над ценами, контроль и заботу о нищих, больных, вдовах, сиротах, воспитание несовершеннолетних. Подобный широкий подход к содержанию полицейской деятельности в России XVIII в. объясняется непосредственным распространением опыта европейских государств, в которых термин «власть полиции» отождествлялся с обязанностью государства обеспечивать необходимые условия счастья граждан и благосостояние общества<sup>5</sup>.

Термин «полиция» и производные от него термины постепенно находили свое место в русском языке. «Получив установочные положения от самого императора, регулярная полиция начала свою деятельность как орган государственной власти, обеспечивающий общественную безопасность во всех ее ипостасях. Политическую безопасность поддерживали

<sup>4</sup> Реформы Петра I : сборник документов / сост. В. И. Лебедев. М., 1937. С. 195.

<sup>5</sup> См.: Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 10.

такие структуры, как Преображенский приказ и Тайная разыскных дел канцелярия – прообраз политической полиции, которая выполняла функции политического сыска, в том числе карательные»<sup>6</sup>.

Во второй половине XVIII в. были приняты два важнейших правовых акта, устанавливавших основы государственного управления и компетенцию полиции. Это «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» и «Устав благочиния, или полицейский». Первый документ определял, во-первых, новые критерии для административно-территориального деления Российской империи; во-вторых, устанавливал штаты административного аппарата для органов управления, соответствующих новому административно-территориальному делению; в-третьих, закреплял направления управленческой деятельности, в том числе судебной, прокурорской и полицейской. Характерной особенностью данного периода являлось включение судебных и прокурорских чинов в систему органов исполнительной власти.

«Устав благочиния, или полицейский» является одним из первоначальных источников полицейского права в истории России. В документе детальным образом регламентировалась структура полицейских органов и ее штатное расписание, обязанности полицейских чинов, при этом обращает на себя внимание многофункциональность предполагаемой сферы полицейской деятельности. Ответственность полиции распространялась на обеспечение общественного порядка; обеспечение деятельности церковных организаций (Управа благочиния мер и тишину православия охраняет); производство надзора за азартными играми, порядком в общественных банях («Управа благочиния имеет попечение о устройении торговых бань, о разделении их на два отделения и о служении мужеской мужчинами, а женской женщинами»), надзор за соблюдением градостроительных норм, борьба с пьянством (Кто найден будет пьян безпамятно, того воздержать, кто злообычен в пьянстве, того отослать в смиренный дом) и др.

Анализ документов, относящихся к характеристике полиции второй половины XVIII в., свидетельствует, что в этот период продолжалась реформа полицейского устройства в Российской империи, создавалась система территориальных органов полиции. Вместе с тем полицейские органы на территории огромной империи были в значительной мере децентрализованы, что являлось следствием отсутствия центрального органа управления территориальными органами. Такой орган был учрежден императором Александром I, принявшим Манифест «Об учреждении министерств» от 8 сентября 1802 г. В соответствии с указанным актом действовавшие до этого коллегии, созданные при Петре I, были реорганизованы в министерства, одним из которых стало Министерство внутренних дел. В момент образования функции Министерства внутренних дел не

---

<sup>6</sup> *Потемкин И. А.* Регулярная полиция : рождение нового института власти // Профессионал. URL: <https://old.mvdmedia.ru/pubs/102/regular-police-the-birth-of-a-new-institution-of-power/>

соответствовали его современному аналогу. Учреждение являлось государственным органом, осуществлявшим в основном административно-хозяйственные функции: «...первоначально в его компетенции преобладали хозяйственные функции: занималось устройством продовольственных магазинов, организовывало подвоз хлеба в местности, пострадавшие от неурожая, регулировало экспорт хлеба и организовывало снабжение населения солью, ведало полицией и пожарными командами, вело сбор сведений о различных происшествиях в империи, управляло казенными фабриками и заводами... ведало больницами, богадельнями, домами для умалишенных, тюрьмами, а также подготовкой медицинского персонала... МВД собирало также сведения о технических изобретениях в странах Европы, на МВД было возложено исполнение Указа о вольных хлебопашцах 1803»<sup>7</sup>.

Как видно из частично процитированных функций, правоохранительная деятельность для министерства внутренних дел отнюдь не считалась приоритетным направлением.

25 июня 1811 г. в России был принят Манифест «Об общем учреждении министерств», в котором предусматривалось создание Министерства полиции. Параграф 14 главы II следующим образом определял сферу деятельности: «Министерство полиции ведает все учреждения, к охранению внутренней безопасности относящиеся»<sup>8</sup>. Структура Министерства полиции включала департамент хозяйственной полиции, который занимался продовольственными вопросами, а также приказами общественного призрения (социальной защиты, социального обеспечения в современной лексике). Второй департамент – исполнительной полиции был наделен более широким кругом вопросов ведения, к которому относилось: составление полицейских штатов, назначение, увольнение, награждение личного полицейского состава, рассмотрение губернских отчетов, ведение статистики, ведение судебных и уголовных дел, организация устройства тюрем и их стражи, пересыла колодников, поимка беглых и беспаспортных, пресечение бродяжничества, запрещенных игр, работа с крупными должниками, дела о банкротствах, надзор за раскольниками, за действиями полиции в поимке преступников, рассмотрение жалоб на действия либо бездействие полиции, дела по «отправлению» земских повинностей, взаимодействие с воинскими частями т. п.

К компетенции третьего департамента – медицинского – относилось: управление организациями здравоохранения, заготовка фармацевтических материалов, их ревизия, надзор за казенными аптеками.

В структуру министерства входила Особенная канцелярия министра полиции. Работа канцелярии осуществлялась по следующим направлениям: осуществление функций, примерно аналогичных функциям со-

<sup>7</sup> Раскин Д. И., Некрасов В. Ф. Министерство внутренних дел // Большая российская энциклопедия. URL: [https://bigenc.ru/military\\_science/text/2215497](https://bigenc.ru/military_science/text/2215497)

<sup>8</sup> Манифест «Об общем учреждении министерств». URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/ministry.htm>

временного Главного управления по вопросам миграции МВД России, цензурная деятельность: надзор за книгопродавцами и типографиями, наблюдение, «чтобы не обращались книги, журналы, мелкие сочинения и листки без установленного от правительства дозволения», сведения «о позволениях, данных для тиснения новых сочинений и переводов», о ввезенных из-за границы книгах, дозволение новых театральные представлений, надзор над изданием и обращением разных публичных известий (афиш) и пр.<sup>9</sup>

В 1811 г. императором Александром I была учреждена еще одна государственная структура, осуществлявшая правоохранительную деятельность – внутренняя стража, действовавшая на основе «Положения о внутренней страже». Указанное Положение определило задачи внутренней стражи, это: помощь по исполнению законов и приговоров суда; поимка воров, преследование и истребление разбойников и рассеяние запрещенных законом скопищ, усмирение неповиновений и буйства; поимка беглых преступников и дезертиров; преследование запрещенных и тайно привезенных товаров; помощь свободному движению внутреннего продовольствия; содействие сбору податей и недоимок; охранение порядка и спокойствия церковных обрядов всех исповеданий, законом терпимых; охранение порядка на ярмарках и торгах, народных и церковных празднествах и т. п.; принятие и провозжание рекрутов, преступников, арестантов и пленных; отправление военных, просрочивших отпуска, к их командам; помощь на пожарах и при разлинии рек; отряжение нужных часовых к присутственным местам, тюрьмам и острогам; сопровождение казны<sup>10</sup>.

Внутренняя стража в порядке ведомственного подчинения относилась к Военному министерству, при этом выполняла полицейские функции. По существу, внутренняя стража в едином лице, в той либо иной степени объединяла функции современных субъектов правоохранительной деятельности: военной полиции, Росгвардии, Федеральной службы охраны, Федеральной службы судебных приставов.

Изучение истории государства Российского XVI–XIX вв. позволяет сделать вывод о присущей этому периоду непрерывной тенденции реформирования государственных органов, выполнявших правоохранительную деятельность с точки зрения ее современного толкования. Трансформация субъектов правоохранительной деятельности осуществлялась по алгоритму от простейших ее форм организации, когда для такой деятельности привлекались военизированные подразделения, прежде всего, предназначенные для охраны государя и состоявшие на «государевой службе», до более совершенной и системной государственной службы в рядах специализированного правоохранительного органа – полиции.

---

<sup>9</sup> URL: [https://xn--b1aew.xn--plai/history/1802\\_1917](https://xn--b1aew.xn--plai/history/1802_1917)

<sup>10</sup> URL: [https://petrovka-38.com/item/vnutrennyaya-strazha?category\\_id=1007](https://petrovka-38.com/item/vnutrennyaya-strazha?category_id=1007)

Полицейская реформа Петра I была направлена на создание и укрепление полиции как общероссийской, централизованной системы органов, сочетавших в своей деятельности функции государственного управления, обеспечения общественного порядка, общественной безопасности. Идеология централизации полицейских органов проявлялась в том, что планировалось создание административно-полицейского аппарата не только в столице, но и других городах Российской империи. Нормативные акты, посвященные вопросам создания полицейских органов, содержали также нормы, посвященные вопросам организации службы в полиции. Например, устанавливалось регулярное жалование: «...в 1718 г. майору полиции в год полагалось жалованья 168 руб.; капитану – 96 руб.; прапорщику – 50 руб.; вахмистру – 14 руб. 40 коп.; сержанту – 10 руб. 08 коп...»<sup>11</sup>, регламентировались продолжительность рабочего дня, правила служебной дисциплины.

Вместе с тем начатые Петром I преобразования полицейских органов наталкивались на такие проблемы, как относительная малочисленность полицейских чинов на территориях Российской империи; недостаточно профессиональный личный состав полицейских органов, комплектуемый по остаточному принципу из лиц, малопригодных для службы в армии, низкий уровень финансирования потребностей полиции, связанный с тяжелой экономической ситуацией.

Укрепление статуса полицейских чинов в период прохождения государственной службы продолжалось во время царствования Екатерины II. Так, в Наказе Главной полиции, принятом в 1766 г. регламентировались вопросы организации службы в полиции, направления ее деятельности, принципы кадрового комплектования и др. Впервые ставилась проблема формирования общественного мнения о деятельности полиции: «Пороки полицейских служителей должны сокрыты быть, дабы публика доверенности к оным не лишилась, если оные из полиции не исключены будут, чего ради проповедники да не дерзают в проповедях своих что либо осуждению полиции, или ее служителей разглашать, а должны, приметя от оной вредное, с начальником полиции объяснить или уведомить его, чего бы, паче чаяния, начальнику известного не случилось»<sup>12</sup>.

Главными нормативными актами, а также важнейшими источниками полицейского права, послужившими правовой основой деятельности полиции во второй половине XVIII в., стали «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» и «Устав благочиния, или полицейский».

<sup>11</sup> История органов внутренних дел России : учеб. пособие / А. Д. Гуляков [и др.] ; под общ. ред. В. В. Гошуляка. Пенза, 2018. С. 27.

<sup>12</sup> Феднева Л. Н. К вопросу об истории разработки «устава благочиния, или полицейского» // Международный журнал конституционного и государственного права. 2017. № 2. С. 52.

Библиографический список

История органов внутренних дел России : учеб. пособие / А. Д. Гуляков [и др.] ; под общ. ред. В. В. Гошуляка. Пенза : Изд-во ПГУ, 2018.

*Матвеев С. П.* Полицейское право : учеб. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2021.

*Мулукаев Р. С.* Эволюция системы пресечения и раскрытия преступлений Российской империи // Труды Академии МВД России. 2018. № 4 (48). С. 39.

*Потемкин И. А.* Регулярная полиция : рождение нового института власти // Профессионал. URL: <https://old.mvdmedia.ru/pubs/102/regular-police-the-birth-of-a-new-institution-of-power/>

*Раскин Д. И., Некрасов В. Ф.* Министерство внутренних дел // Большая российская энциклопедия. URL: [https://bigenc.ru/military\\_science/text/2215497](https://bigenc.ru/military_science/text/2215497)

Реформы Петра I : сб. документов / сост. В. И. Лебедев. М., 1937.

Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999.

*Старилов Ю. Н.* Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 22.

*Феднева Л. Н.* К вопросу об истории разработки «устава благочиния, или полицейского» // Международный журнал конституционного и государственного права. 2017. № 2. С. 52.

References

History of the internal affairs bodies of Russia: textbook. allowance / A. D. Gulyakov [et al.] ; under total. ed. V.V. Goshulyak. Penza : Publishing House, 2018.

*Matveev S. P.* Police law: textbook for universities. 2nd ed., Rev. and add. M. : Yurayt Publishing House, 2021.

*Mulukaev R. S.* Evolution of the system of suppression and disclosure of crimes of the Russian Empire // Proceedings of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2018. № 4 (48). P. 39.

*Potemkin I. A.* Regular police: the birth of a new institution of power // Professional. URL: <https://old.mvdmedia.ru/pubs/102/regular-police-the-birth-of-a-new-institution-of-power/>

*Raskin D. I., Nekrasov V. F.* Ministry of Internal Affairs // Great Russian Encyclopedia. URL: [https://bigenc.ru/military\\_science/text/2215497](https://bigenc.ru/military_science/text/2215497)

Reforms of Peter I: Collection of documents / Compiled V. I. Lebedev. M., 1937.

Russian police (administrative) law: the end of the 19th - the beginning of the 20th century: a reader / comp. and enter. Art. Yu. N. Starilov. Voronezh: Publishing House of VSU, 1999.

*Starilov Yu. N.* What's going on with the institute of the Russian civil service? // Journal of Russian Law. 2004. № 9. P. 22.

*Fedneva L. N.* On the question of the history of the development of the «charter of the blagochiniy, or policeman» // International Journal of Constitutional and State Law. 2017. № 2. P. 52.

**Для цитирования:**

Матвеев С. П. Становление и развитие института правоохранительной службы в России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. № 1 (48). С. 98–107. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9030>

**Recommended citation:**

Matveev S. P. Formation and development of the institution of law enforcement in Russia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 98–107. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9030>

*Воронежский государственный университет*

*Матвеев С. П., доктор юридических наук, доцент*

*E-mail: ser35031333@yandex.ru*

*Voronezh State University*

*Matveev S. P., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor*

*E-mail: ser35031333@yandex.ru*