

## ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340.1:351.74

Г.Ю. НОСАНЕНКО,

*кандидат политических наук, доцент*

*Институт экономики, управления и права (г. Казань)*

### ПРЕДПОСЫЛКИ СТАНОВЛЕНИЯ ПОЛИЦЕЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИИ

*В статье приведены основные тенденции развития России в конце XVII – начале XVIII вв. Охарактеризована специфика реформ, начатых Алексеем Михайловичем (Тишайшим), а затем продолженных Петром Великим.*

*Реформы Петра рассматриваются как эффективный инструмент модернизации России, превращения ее в империю и «полицейское государство».*

**Ключевые слова:** абсолютизм; самодержавие; бюрократический аппарат; регулярная армия; церковный раскол; реформы; охрана правопорядка; общее благо; полицейское государство.

Современная российская действительность характеризуется значительными социально-экономическими и политическими переменами. Слом советского режима, необузданная демократия 1990-х гг., кризисы 1998 и 2008 гг. вновь поставили перед нашей страной вопрос об оптимальном соотношении индивидуальной свободы отдельной личности и интересов государства, призванного решать общие для всего населения задачи. Как оказалось, устранение государства от решения насущных проблем, ослабление его регулирующего воздействия на социальные процессы отрицательно сказалось на уровне жизни населения и его правовом статусе. Отсюда появилась востребованность таких государственных функций, как укрепление вертикали власти, усиление правопорядка, реформирование судебной и правоохранительной системы. Особо значимым политико-правовым институтом стал государственный контроль и надзор [1, с. 6], что позволило некоторым ученым говорить о формировании в современной России полицейского государства [2, с. 3].

В истории России уже был период, характеризовавший государство как абсолютистское и полицейское. Возвращаясь в прошлое, мы имеем возможность понять теоретические и практические истоки формирования в нашей стране

полицейского государства и осознать особенности современного государственно-правового развития России.

Термин «полицейское государство» стал активно употребляться уже в конце XVIII – начале XIX вв., обозначая «сильное государство», регламентирующее и контролирующее в лице монарха все сферы жизни во имя всеобщего блага. Его основными признаками были: абсолютная монархическая власть, регулярная армия, разветвленный бюрократический аппарат и появление полицейских учреждений. Основной целью полицейского государства была государственная безопасность [3; с. 25]. В сущности полицейскому государству (Polizeistaad) периода абсолютизма предшествовал полицейский город (Polizeistadt) периода феодализма [4, с. 15]. После того как государственная власть в новых государствах Европы окрепла настолько, что могла расширить свою деятельность дальше заботы об одной лишь безопасности, в сфере внутреннего управления был найден подходящий термин о политике или о полиции, в отличие от деятельности той же государственной власти в сфере внешнего управления, т.е. политики [5, с. 63].

На Руси тезис о неделимости государственной власти был выработан в XVI в. Официальное

признание самодержавия произошло в начале XVII в. – в 1625 г., когда «царь известил воевод о том, что сделана по его указу новая государственная печать, больше прежней прибавлено на печати в подписи «самодержец» [6, с. 17].

Титул царя отражал не только его величие, но и все его владения. Так, после присоединения Украины (1653 г.) он звучал как «Божией милостью великий государь, царь и великий князь, всея Великие и Малые и Белые Руссии самодержец» [7, с. 32]. При Петре I прежние «великие государства Российского царствия» объединились во «Всероссийскую империю», а государь стал Императором всероссийским. Это означало, что царская власть больше не нуждалась в активной поддержке широких кругов дворянства и верхушки посада, на которую опиралась ранее. Абсолютный монарх отныне сам мог объявлять войну, заключать мир, вводить новые налоги, отменять старые и т.д.

Увеличение территории страны в XVI–XVII вв. потребовало изменений в структуре государственного аппарата. Появились постоянные полицейские органы из числа выборных людей – губных старост. Полиция сделалась предметом забот общей центральной власти, интересом общегосударственным. Начался процесс создания регулярной армии и военного сословия.

Во второй половине XVII в. существенные изменения произошли в социально-экономической жизни России. «Крестьяне окончательно прикреплялись к сельской государевой земле, посадские – к посадской, городской земле» [8, с. 19]. Сформировался всероссийский рынок. Повышение налогов (особенно налога на соль), усиление социального расслоения вызвали «громкий челобитный вопль земства, а за воплем недовольство, раздражение и восстания» [8, с. 25]. Эти процессы выдвинули на первый план задачу поддержания общественного порядка и безопасности. При этом сила карательных органов и армии выходила на первый план по отношению к управленческим и иным институтам государства. Это явствовало и из наглядного опыта западноевропейских монархий. Как отмечал К. Каутский: «Российский деспотизм тотчас же понял, какое большое значение могут иметь для него орудия власти западноевропейского абсолютизма, – постоянное войско и бюрократия, – и сейчас же ввел их у себя» [9, с. 10].

Сословная трансформация привела к увеличению в Боярской думе доли дворян и дьяков – выходцев не из аристократии, а из служилых людей среднего ранга и посадских. Ряд важных дел стал решаться в обход Думы на основе обсуждения лишь с некоторыми приближенными. Созданный при Алексее Михайловиче приказ Тайных дел вообще не контролировался Думой, а подчинялся непосредственно царю. Отменялось местничество. «Московская централизация начала сильно поглощать, сдавливать, стягивать областную жизнь. Повсюду в областях было введено воеводское управление, вместо прежнего выборного самоуправления и самосуда» [8, с. 17]. Образовалось особое сословие – служилое и приказное городское дворянство.

Во второй половине XVII в. с усилением царской власти и началом приобретения ею абсолютистских черт появилось такое понятие, как «именной указ», т.е. законодательный акт, составленный царем без участия Боярской думы. В период правления царя Алексея Михайловича из 618 указов, данных со времени издания «Соборного уложения», 588 были именными [10, с. 99]. А при Петре I даже при наличии в стране актов общего характера российский чиновник предпочитал получать распоряжения от вышестоящих структур. Даже Сенату приходилось напоминать о необходимости разрешения дел на основе существующих законов без обращения к главе государства [11].

Происходящие изменения вызывали множество недовольств, которые нашли свое выражение в церковном расколе. По существу это был протест земства против поглощения его прав центральной властью.

В процессе спора «священства» с «царством» были развеяны все политические притязания церкви. Соборное Уложение 1649 г. запретило ликвидацию «белых» монастырских, патриарших, митрополичьих слобод в городах, что явилось ощутимым ограничением церковного землевладения. С этого времени начался процесс подчинения церкви государству, который завершается при Петре I ликвидацией патриаршества, созданием Святейшего Синода во главе со светским чиновником.

Теоретические постулаты самодержавия закрепились в Соборном Уложении 1649 г., цар-

ских указах и уставных книгах приказов. Замена личного произвола законодательными нормами, подчеркивающими особый статус монарха подтверждало превращение царской власти в самодержавную (абсолютную). И, несмотря на то, что обеспечением правопорядка еще занималось множество лиц, а функции приказов пересекались и дублировались, отсутствовало четкое разграничение их компетенции и сами приказы действовали разрозненно, уже появились предпосылки для складывания единого бюрократического аппарата, служившего прочной опорой царской власти.

Фактическому происхождению и социальному положению соответствовало представление самодержца о государстве. Государство понималось как государево хозяйство, в состав которого входили различные классы населения. Все должно было подчиняться интересу хозяина земли; закон носил характер хозяйственного распоряжения [12, с. 15].

Эти взгляды обосновывались в господствовавших тогда теориях Ю. Крижанича, считавшего, что «народ – это воск, из которого можно и должно лепить, что хочешь» [13, с. 30] и И.Т. Посошкова, писавшего, что «только верховная власть, способная все регламентировать, может облагодетельствовать народ» [14, с. 101]. Неудивительно, что стремясь европеизировать Россию, Петр регламентировал даже мельчайшие сферы жизни, а весь XVIII в. пошел по стопам Петра и служил ареной борьбы старых и новых понятий [15, с. 23].

Первым и самым важным подражанием Петра Европе было укрепление идеи государства не с точки зрения старой вотчины, а со стороны западных понятий. Понятие «государево дело» стало понятием «государственное дело», Московская вотчина стала Российской империей, самодержавие личное – самодержавием государственным [15, с. 23].

Наиболее важной была военная реформа. Необходимость регулярного войска диктовалась ведением военных действий. Армия стала формироваться на основе всеобщей воинской повинности, поголовной для дворян (офицерский корпус), рекрутской для прочих сословий. Военные люди стали принадлежать исключительно военной службе. К концу царствования Петра I численность регулярных сухопутных войск достигла 210 тыс. и нерегулярных войск – 110 тыс. Флот состоял из 48 линейных кораблей; галер и других судов 787; на всех судах было почти 30

тыс. человек. С образованием регулярного войска центральная власть усилилась и превратилась в «императорский абсолютизм» [16, с. 42]. Новый принцип формирования армии сказался и на других областях жизни, прежде всего на сословиях.

Дворяне, как и раньше, обязаны были нести государеву службу (военную или гражданскую), только теперь ее срок был пожизненным. Вступающие на государственную должность принимали присягу – обязательство верно служить Отечеству и государю, отстаивать интересы, ответственно и добросовестно относиться к делу [17, с. 3]. Контролирующая функция возлагалась на Сенат, которому вменялось в обязанность следить, чтобы дворяне не уклонялись от службы, а со временем (1721) была введена особая должность – герольдмейстера, обязанного вести списки всех дворян и наблюдать за отбыванием ими службы.

По указу 1714 г. всякий «нетчик» (не явившийся на службу) терял все свое имущество, которое доставалось в награду доносившему о таком укрывании. По указу 1722 г. наказание еще более усиливалось – дворяне подвергались «шельмованию».

Запрещалось производить в офицеры дворян не служивших в солдатах. И, наоборот, с 1721 г. всякий рядовой, не дворянского происхождения, дослужившийся до офицерского чина, вместе с ним получал потомственное дворянство. Таким образом, с одной стороны, доступ в дворянство был открыт путем службы, с другой – дворянство обособилось как сословие и впервые в петровскую эпоху получило собственное название «шляхетство».

Высшим органом центрального управления при Петре становится Сенат. Над самим Сенатом с 1715 г. надзирал генерал-ревизор (обер-секретарь), с 1721 – штаб-офицеры гвардии, с 1722 – генерал-прокурор и обер-прокурор. Никакое решение Сената не имело силы без подписи генерал-прокурора.

Преобразуются и низшие органы управления: вместо приказов появились коллегии. Их реформирование было проведено в два этапа. С 1699 г. до начала 18 в. ряд приказов объединился под руководством одного лица с сохранением аппарата каждого приказа (44 приказа объединены в 25 самостоятельных учреждений). В связи с потребностями Северной войны возникло не-

сколько новых приказов – Артиллеристский, Адмиралтейский и др.

На втором этапе (1718–1720 гг.) большинство приказов было упразднено, образованы 12 коллегий. Коллегии подчинялись лишь царю и Сенату, а им подчинялся местный аппарат. С 1720 г. для коллегий был введен единый «Генеральный регламент» [18, с. 69].

Беря пример с прусского абсолютизма и французского цезаризма, Петр создает учреждения для ревизии деятельности администрации. Он издает указ «чтобы ему, Великому Государю, о трех делах известно было всегда» [19, с. 54] (вопросы государственного хозяйства, финансовые дела и государственный контроль). Для этого была введена должность фискала, подушная подать и проведена перепись населения (1718–1724 гг.).

Фискалы осуществляли негласный надзор за деятельностью учреждений: выявляли случаи нарушения указов и злоупотреблений и доносили об этом Сенату и царю. Жалованья они не получали: первые годы им отдавалась половина, а потом треть конфискованного имущества. Сенат рассматривал доносы фискалов ежемесячно по докладу Расправной палаты, которая состояла из четырех судей и двух сенаторов (существовала в 1712–1729 гг.) [20, с. 87].

Организация «души государства» – полиции осуществлялась на основе теории Кольбера [21, с. 56] о направляющей роли столицы для всей страны. Закреплялись полицейские функции, обязанности населения содействовать в осуществлении полицейских мероприятий, вводилась полицейская повинность для горожан.

Особое место в системе контроля принадлежало Тайной канцелярии – своего рода тайной полиции, ликвидированной в 1726 г. и Верховному тайному совету, а с 1731 г. – Канцелярии тайных розыскных дел.

Усиление власти прослеживалось и в создании Кабинета с личной канцелярией (1704–1727 гг.) (военно-походной канцелярией), с помощью которого Петр поддерживал связь с Сенатом, Синодом, коллегиями и губернаторами, вел переписку. Сюда же поступали челобитные, жалобы, доносы [20, с. 77].

Переход к абсолютизму знаменовался и радикальной судебной реформой 1722 г., новыми чертами которой стали: коллегиальное устройство;

попытка отделить судебную организацию и функция от административной; учреждение контроля за деятельностью судов со стороны специально учрежденных органов (прокуроров, фискалов, аудиторов); совмещение гражданской и военной юстиции. Однако высшей судебной инстанцией по-прежнему оставался монарх. Его компетенция в сфере судопроизводства была неограниченна. Параллельно с гражданской системой создавались военные суды.

Таким образом, возложение функций охраны правопорядка на все органы и должностные лица, сословия и каждое частное лицо в отдельности явилось еще одной отличительной чертой петровской России.

В целом компетенция и порядок деятельности органов и должностных лиц закреплялась уставами, регламентами, инструкциями и т.д., но о полной бюрократизации государственного аппарата можно говорить лишь с появлением Табеля о рангах. При этом для мировоззрения Петра было характерно отношение к государственному учреждению как к воинскому подразделению, отсюда – распространение в системе государственных учреждений военного законодательства. Ни до, ни после Петра в истории России не было издано такого огромного количества указов, обещавших смертную казнь за преступления по должности [21, с. 104].

В результате административных преобразований в России было завершено оформление абсолютной монархии. Император получил возможность неограниченно и бесконтрольно управлять страной при помощи полностью зависимых от него чиновников. «Государство стояло выше эгоистических частных интересов, выше этнических или религиозных различий, даже выше личности самого монарха» [22, с. 95].

Время реформ Петра I привело к созданию новой государственной модели. Это было абсолютистское государство, но в его построении переосмысление европейского опыта в российских условиях сыграло главенствующую роль по сравнению с развитием отечественных наработок и учетом опыта государственного реформирования второй половины XVII в. [10, с. 409]. По всем признакам Петровская Россия являлась «полицейским государством», а после смерти Петра I вновь встала перед выбором дальнейшего пути развития.

**Список литературы**

1. Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция современного государства: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 224 с.
2. Гудков Л., Дубин Б. Милицейский произвол, насилие и «полицейское государство» // Альманах «Неволя». Приложение к журналу «Индекс/Досье на цензуру». – 2004. – № 1.
3. Зонненфельс И. Начальные основания полиции или благочиния. – М., 1787. – 303 с.
4. Шпилевский М.М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения. – Одесса, 1875. – 196 с.
5. Овсянников Ю.Н. «Полицейское право» в истории правовой мысли Западной Европы и России: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2002. – 206 с.
6. Ольминский М.С. Государство, бюрократия и абсолютизм в истории России. – СПб.: Жизнь и знание, 1910. – С. 4; 17.
7. Белковец Л.П., Белковец В.В. История государства и права России. – М., 2000. – 216 с.
8. Щапов А.П. Земство и раскол. – СПб.: Типография товарищества «Общественная польза», 1862. – 165 с.
9. Иванов В.А. Формирование и реформирование системы публичного управления и эволюции Российской государственности 18–19 вв. (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2006. – 232 с.
10. Талина Г.В. Выбор пути: Русское самодержавие второй половины XVII–первой четверти XVIII вв. – М.: Русский Мир, 2010. – 448 с.
11. Высочайшая резолюция на доклад от 12 января 1771 г. «Об окончании Сенату дел. На которые существуют

- ясные законы, не делая по оным особым докладов ея Императорскому Величеству» // ПСЗ. – Т. 19. – № 13.555.
12. Ключевский В. Курс российской истории. Т. 3. – М.: Историческая библиотека, 2002. – 290 с.
  13. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. – М., 1897. – 376 с.
  14. Посошков И.Т. Книга о скудности и богатстве. – М.: Типография им. Воровского, 1937.
  15. Захаров Н.А. Система русской государственной власти: юридическое исследование. – Новочеркасск: Электротип, 1912. – С. 23.
  16. Соловьев С.М. История России с древнейших времен. – М., 1963. – Т. 18. – 546 с.
  17. Государственная служба в России. Документы повествуют. – Н. Новгород, 1994. – С. 3–6.
  18. Багер Х. Реформы Петра Великого: обзор исследований. – М., 1985. – 275 с.
  19. Бочковский Ф. Организация государственного контроля в России сравнительно с государствами Западной Европы. – СПб.: Типо-лит. А.Э. Винеке, 1895. – 118 с.
  20. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1983. – 352 с.
  21. Андреевский И.Е. Полицейское право: в 2 т. – 2-е изд. – СПб.: Типография В.В. Пратца, 1874–1876. – Т. 1. – 648 с.
  22. Мунчаев Ш.М., Устинов В.М. История России: учебник для вузов. – М., 1997. – 592 с.

*В редакцию материал поступил 03.05.12*

**Информация об авторе**

**Носаненко Галина Юрьевна**, кандидат политических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, Институт экономики, управления и права (г. Казань)  
 Адрес: 420111, г. Казань, ул. Московская, 42, тел.: (843) 231-92-90  
 E-mail: akudrjaschov@gmail.com

**G.YU. NOSANENKO,**

*PhD (Politics), Associate Professor*

*Institute of Economics, Management and Law (Kazan)*

**PREREQUISITES OF FORMING A POLICE STATE IN RUSSIA**

The article describes the main trends in Russia development in the end of 17<sup>th</sup> – beginning of the 18<sup>th</sup> c. The characteristic features of reforms started by Aleksey Mikhailovich (Tishaiskiy) and continued by Peter the Great are described.

The Peter's reforms are viewed as an effective tool of Russia modernization, its turning into an Empire and "police state".

*Key words:* absolutism; autocracy; bureaucratic apparatus; regular army; church schism; reforms; law and order maintenance; common good; police state.

**References**

1. Pozharskii D.V. *Kontrol'no-nadzornaya funktsiya sovremennogo gosudarstva* (Controlling-supervisory function of the modern state). Moscow, 2004, 224 p.
2. Gudkov L., Dubin B. *Militseiskii proizvol, nasilie i "politseiskoe gosudarstvo"* (Militia lawlessness, violence and "police state"), *Al'manakh «Nevol'ya». Prilozhenie k zhurnalu «Indeks/Dos'e na tsenzuru»*, 2004, No. 1.
3. Zonnenfel's I. *Nachal'nye osnovaniya politzii ili blagochiniya* (Initial bases of police or discipline). Moscow, 1787, 303 p.
4. Shpilevskii M.M. *Politseiskoe pravo kak samostoyatel'naya otrasl' pravovedeniya* (Police law as an independent branch of law studies). Odessa, 1875, 196 p.

5. Ovsyannikov Yu. N. "Politseiskoe pravo" v istorii pravovoi mysli Zapadnoi Evropy i Rossii ("Police law" in the history of legal thought of Western Europe and Russia). Saint Petersburg, 2002, 206 p.
6. Ol'minskii M. S. *Gosudarstvo, byurokratiya i absolyutizm v istorii Rossii* (State, bureaucracy and absolutism in the history of Russia). Saint Petersburg: Zhizn' i znanie, 1910, pp. 4; 17.
7. Belkovets L.P., Belkovets V.V. *Istoriya gosudarstva i prava Rossii* (History of state and law in Russia). Moscow, 2000, 216 p.
8. Shchapov A.P. *Zemstvo i raskol* (Zemstvo and schism). Saint Petersburg: Tipografiya tovarishchestva "Obshchestvennaya pol'za", 1862, 165 p.
9. Ivanov V.A. *Formirovanie i reformirovanie sistemy publichnogo upravleniya i evolyutsii Rossiiskoi gosudarstvennosti 18–19 vv. (istoriko-pravovoi aspekt)* (Formation and reformation of the system of public management and evolution of the Russian statehood of the 18<sup>th</sup>-19<sup>th</sup> cc (historical-legal aspect)). Saint Petersburg, 2006, 232 p.
10. Talina G.V. *Vybor puti: Russkoe samodержavie vtoroi poloviny XVII–pervoi chetverti XVIII vv.* (Choice of way: Russian autocracy of the second half of the 17<sup>th</sup> – first half of the 18<sup>th</sup> cc.). Moscow: Russkii Mir, 2010, 448 p.
11. Vysochaishaya rezolyutsiya na doklad ot 12 yanvarya 1771 g. "Ob okonchanii Senatu del. Na kotoryya sushchestvuyut yasnye zakony, ne delaya po onym osobykh dokladov eya Imperatorskomu Velichestvu" (The Highest resolution of the report of January 12, 1771 "On finishing cases by the Senate, for which there are clear laws, not to make special reports on them to Her Majesty the Empress"), *PSZ*, T. 19, No. 13, 555.
12. Klyuchevskii V. *Kurs rossiiskoi istorii* (A course in Russian history), T. 3. Moscow: Istoricheskaya biblioteka, 2002, 290 p.
13. Tarasov I.T. *Ocherk nauki politseiskogo prava* (A sketch of the science of police law). Moscow, 1897, 376 p.
14. Pososhkov I.T. *Kniga o skudnosti i bogatstve* (A book on bareness and riches). Moscow: Tipografiya im. Vorovskogo, 1937.
15. Zakharov N.A. *Sistema russkoi gosudarstvennoi vlasti: yuridicheskoe issledovanie* (The system of Russian state power: legal research). Novocheboksaysk: Elektrotip, 1912, p. 23.
16. Solov'ev S.M. *Istoriya Rossii s drevneishikh vremen* (History of Russia since ancient times). Moscow, 1963, T. 18, 546 p.
17. *Gosudarstvennaya sluzhba v Rossii. Dokumenty povestvuyut* (State service in Russia. Documents are speaking). Nizhny Novgorod, 1994, pp. 3–6.
18. Bager Kh. *Reformy Petra Velikogo: obzor issledovaniy* (Reforms of Peter the Great: review of researches). Moscow, 1985, 275 p.
19. Bochkovskii F. *Organizatsiya gosudarstvennogo kontrolya v Rossii sravnitel'no s gosudarstvami Zapadnoi Evropy* (Organization of the state control in Russia comparing with the Western European states). Saint Petersburg: Tipo-lit. A.E. Vineke, 1895, 118 p.
20. Eroshkin N.P. *Istoriya gosudarstvennykh uchrezhdeniy dorevol'yutsionnoi Rossii* (History of state establishments of pre-revolutionary Russia). Moscow, 1983, 352 p.
21. Andreevskii I.E. *Politseiskoe pravo* (Police law). Saint Petersburg: Tipografiya V.V. Prattsya, 1874–1876. T. 1, 648 p.
22. Munchaev Sh.M., Ustinov V.M. *Istoriya Rossii* (History of Russia). Moscow, 1997, 592 p.

#### Information about the author

**Nosanenko Galina Yuryevna**, PhD (Politics), Associate Professor of the Chair of theory and history of state and law, Institute of Economics, Management and Law (Kazan)

Address: 42 Moskovskaya Str., Kazan 420111, tel.: (843) 231-92-90

E-mail: akudrjaschov@gmail.com

---