

Е. В. Бородина

## ПЕТРОВСКИЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ И ОХРАНА ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В РОССИИ В 1720–1760-е гг.\*

doi: 10.30759/1728-9718-2026-1(90)-124-133

УДК 94(47)“1720/1760”

ББК 63.3(2)51

Статья посвящена истории становления полиции в России XVIII в. Несмотря на значительное количество работ, посвященных этой теме, некоторые вопросы, связанные с историей возникновения и функционирования полицейских структур в Российской империи, до сих пор остаются малоизученными. Анализ историографии показал, что проблема введения органов полиции по всей территории страны не получила должного освещения. Целью статьи стало выяснение степени распространения и начал, на базе которых функционировали полицейские структуры, созданные в результате преобразований Петра I. В основу исследования были положены нормативные правовые акты середины XVII — первой четверти XVIII в., а также материалы делопроизводства региональных органов 1720–1750-х гг. Сравнительное сопоставление текстов законодательных актов Московского государства второй половины XVII в., посвященных охране правопорядка, и законодательства времени правления Петра I позволило заключить, что они были схожи по содержанию, но отличались по используемой риторике. Документы делопроизводства показали, что полицейские канцелярии действовали далеко не во всех административных центрах. Лишь в 1733 г. полицмейстерские канцелярии были созданы во всех губернских и ряде провинциальных городов. Наряду с ними в населенных пунктах, имевших укрепления, полицейские функции продолжали исполнять городничие. Кроме того, к деятельности по обеспечению правопорядка активно привлекались представители мирских структур. Примечательно, что инструкции городничим и выборным от мира составлялись на основе положений новых законодательных актов. Таким образом, при организации полиции в России XVIII в. наблюдается преемственность. Новые структуры, выстраивавшиеся на идеях регулярного государства, неизбежно базировались на основаниях системы обеспечения безопасности Московского государства.

*Ключевые слова: история государства и права, история России, XVIII век, Российская империя, полиция, городничий, полицмейстер*

На сегодняшний день утверждение о том, что преобразования Петра Великого оказали значительное влияние на все сферы жизни общества, является историографическим фактом. В частности, в первой четверти XVIII в. произошли большие изменения в областях государственного управления и права. Создание новых учреждений привело к появлению в России судов, отделенных от административных структур. К этому же периоду относится формирование полиции и майорских розыскных канцелярий — первых органов следствия в истории России, а также должностных лиц, следивших за соблюдением законов в государстве — фискалов и прокуроров.

Всем вышеперечисленным органам и должностным лицам следовало обеспечивать соблюдение правопорядка в стране. Многие из них просуществовали очень короткий срок. Например, майорские розыскные канцелярии исчезли со смертью первого российского императора. Надворные и нижние суды, функционировавшие в губерниях и уездах, были упразднены уже в 1726–1727 гг. Чуть дольше продержалась должность фискалов, которую ликвидировали на территории всей страны к 1729–1730 гг. Лишь прокуратура и полиция продолжили свою деятельность.

Вне зависимости от того, сколько времени просуществовали эти органы и должности, их появление свидетельствовало о попытках создания новой системы охраны правопорядка, которая базировалась на идеях полицейского государства, пришедших в Россию из Европы. Идеология *Polozeistaat* была разработана преимущественно германскими правоведами в середине — второй

Бородина Елена Васильевна — к.и.н., с.н.с. Центра социальной истории, Институт истории и археологии УрО РАН (г. Екатеринбург)  
E-mail: [sosnovi-bor@yandex.ru](mailto:sosnovi-bor@yandex.ru)

\* Исследование выполнено за счет средств субсидии на финансовое обеспечение выполнения гос. задания ИИиА УрО РАН; тема «Модернизационные трансформации России Нового и Новейшего времени: общестрановые тенденции и региональная специфика», рег. номер 124032100050-2

половине XVII в. Ее положения базировались на распространенных в то время теориях естественного права и общественного договора, которые объясняли необходимость изменений в системе государственного управления стремлением к достижению общественного блага (или общественной пользы — *salus publica*).<sup>1</sup> Регулирование общественных отношений в государстве требовало организации полиции — структуры, не только занимавшейся поддержанием общественного порядка, но и ответственной за благоустройство населенных пунктов, создание жизненных удобств для всех подданных страны.<sup>2</sup>

История полиции является одной из важных страниц в истории любого государства. Это же касается и российской истории, где становление полиции традиционно связывают с преобразованиями Петра Великого. Существует значительный пласт работ, посвященных истории полиции в России. Они представлены как обобщающими трудами,<sup>3</sup> так и специальными исследованиями. Среди последних можно выделить блок научных трудов, раскрывающих особенности становления и функционирования полицейских структур в Российской империи XVIII в.<sup>4</sup> Ученые также уделяют внимание анализу законодательства, посвященного полиции, созданию первых органов полиции и биографиям полицмейстеров.<sup>5</sup> Несмотря на высокую степень изученности темы, вопрос о масштабе заимствований полицейских структур из-за рубежа представляется раскрытым не в полной мере. Историки отмечают влияние европейского опыта функционирования полиции, но практически не обращаются к практике охраны общественного порядка в Московском государстве допетровского периода. Цель статьи — выяснить, какова степень распространения нововведений Петра I и какие основания были положены в основу функционирования полиции в России в первой половине XVIII в.

Местом для апробации идей полицейского государства в России стал Санкт-Петербург. Именно здесь в начале 1710-х гг. были созданы первые полицейские команды,<sup>6</sup> а во второй половине 1710-х гг. появилась полицмейстерская канцелярия, которую возглавил генерал-полицмейстер А. Девиер.<sup>7</sup> В соответствии с «Пунктами» генерал-полицмейстеру, полученными им 25 июля 1718 г., полиция занималась разнообразными вопросами городского хозяйства. Она контролировала регулярность застройки и следила за санитарным состоянием Санкт-Петербурга, укрепляла берега Невы и рукавов ее дельты, регулировала торговлю в «шалашах», осуществляла противопожарную охрану. Кроме того, полиции следовало предотвращать неприятные инциденты (в частности, драки). Так, в пункте 7 указывалось: «когда на рынках или улицах случатся какие драки, и таких людей имать и отсылать к их надлежащему суду с их допросами и делом».<sup>8</sup> Пункт 8 инструкции также предписывал надзирать за подозрительными домами, чтобы не было «шинков, зерни, картежной игры и других похабств».<sup>9</sup> Их требовалось проверять, чтобы «зло и лихо» «были ниспровергнуты».<sup>10</sup> Пункты 10 и 11 повелевали вести учет гулящих людей, регистрировать приезжих.<sup>11</sup>

<sup>1</sup> Серов Д. О. Судебная реформа Петра I: историко-правовое исследование. М., 2009. С. 145; Редин Д. А. Очарование «регулярства»: еще раз о «ментальном государстве» Петра Великого. Ч. 2 «Российское имперское государство» // Диалог со временем. 2021. № 75. С. 315, 316.

<sup>2</sup> Филиппов А. Ф. Полицейское государство и всеобщее благо. Статья первая // Отечественные записки. 2012. № 2 (47). С. 334.

<sup>3</sup> Реент Ю. А. История правоохранительных органов: полицейские и тюремные структуры России. Рязань, 2002; Минер В. Л., Гасанов К. К. История полиции России: в 3 т. М., 2019. Т. 1; Москаленко С. Г. История полиции Российской империи: учебное пособие. Ростов н/Д., 2020; Федоров К. Г. История полиции дореволюционной России: учебное пособие. Ростов н/Д., 1976; Тарасов И. Т. Полиция России: история, законы, реформы, перспективы. М., 2011; Сизиков М. И. История полиции России (1718–1917): становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII в. М., 1992.

<sup>4</sup> Лучинин А. В. Создание и развитие специализированных полицейских органов России в первой половине XVIII века // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2010. № 3 (12). С. 72–77; Чашников В. А. Создание регулярной полиции в России в первой половине XVIII в. // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2015. № 4. С. 19–23; Размахов К. Е. Полиция и общество в Российской империи XVIII в // Пробелы в российском законодательстве. 2020. Т. 13, № 5. С. 38–43.

<sup>5</sup> Васильев А. Н. Правовая традиция в регламентации деятельности московской полиции в первой четверти XVIII в. // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 5. С. 11–14; Борисов В. А., Климов А. Ю. Первый обер-полицмейстер Москвы Максим Тимофеевич Греков // Труды управления МВД России. 2022. № 4 (64). С. 132–137; Михайлова Н. В., Феденева Н. Л. А. М. Девиер и законотворчество в сфере полицейского права: общее управление и надзор за градостроительством // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 5. С. 28–30; Черных В. В. Первый генерал-полицмейстер России А. М. Девиер и его полицейская деятельность // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2017. № 2 (81). С. 161–171; Накишова М. Т. Полицейстерская канцелярия в системе управления Санкт-Петербургом в 1718–1727 гг. // Российская история. 2022. № 2. С. 77–89; и др.

<sup>6</sup> Лупшов С. П. История строительства Петербурга в первой четверти XVIII века. М.; Л., 1957. С. 157–159.

<sup>7</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е (ПСЗРИ-1). Т. 5. № 3203. С. 569–571.

<sup>8</sup> Там же. С. 570.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Там же. С. 571.

<sup>11</sup> Там же.

Генерал-полицмейстер обязывался курировать организацию караулов. Их следовало выставлять от каждого двора, «дабы когда драка учинится, или какой вор побежит, тогда б караульщики со двора (или с дворов) онаго поимать могли».<sup>12</sup> Наряду с этим караульщики привлекались для тушения пожаров.<sup>13</sup> На основании выборов караульных требовалось «определить в каждой слободе или улице старосту» и десятских, «дабы каждой десятской за своим десятком накрепко смотрел».<sup>14</sup>

По замыслу Петра и его окружения, идеи полицейского государства также предполагалось реализовывать через органы городского управления. Об этом свидетельствуют статьи «Регламента или Устава Главного магистрата», опубликованного в 1721 г., в которых указывалось на необходимость создания «доброй полиции».<sup>15</sup> Глава X Регламента Главного магистрата «О полицейских делах» намечала основные направления этой деятельности: «оная споспешествует в правах и в правосудии, рождает добрые порядки и правоучении, 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».<sup>16</sup> Кроме того, предписывалось регулировать цены и «приписать довольство во всем потребном к жизни человеческой», обеспечивать санитарную безопасность города, заниматься воспитанием «юных в целомудренной чистоте и честных науках», а также призрением неимущих.<sup>17</sup> В соответствии с идеями регулярного государства, полиция определялась как «душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальной подпор человеческой безопасности и удобности».<sup>18</sup>

Нормы Регламента Главному магистрату распространялись на всю территорию империи. Несмотря на это, в годы петровских реформ полицмейстерские канцелярии были созданы в незначительном количестве населенных пунктов. Наиболее крупные из них находились в Санкт-Петербурге и Москве.

В течение 1722 г. была разработана нормативная база деятельности Московской полицмейстерской канцелярии. 9 июля 1722 г. инструкцию получил руководитель канцелярии — обер-полицмейстер М. Т. Греков.<sup>19</sup> 10 декабря 1722 г. была принята инструкция Московской полицмейстерской канцелярии.<sup>20</sup> В 1722–1723 гг. появляются указы об учреждении полиции в Астрахани, Кронштадте, Ладоге, Шлиссельбурге.<sup>21</sup> Правда, по данным М. И. Сизикова и В. А. Чашникова, указы о создании органов полиции в Кронштадте и Астрахани так и не были исполнены.<sup>22</sup>

Таким образом, полицмейстерские канцелярии стали появляться как в новых административных центрах, так и в городах, имевших сложившиеся мирские структуры. Последнее обстоятельство заставляет обратить особое внимание на опыт охраны общественного порядка в предшествующий период. В частности, в Москве конца XVI — начала XVIII в. существовало деление на территориально-административные участки, управлявшиеся объезжими головами.<sup>23</sup> Все назначения объезжих голов проходили через Разрядный приказ.<sup>24</sup> Наряду с ним полицейские функции на территории Москвы осуществляли Земский и Стрелецкий приказы.<sup>25</sup> К поддержанию

<sup>12</sup> ПСЗРИ-1. Т. 5. № 3203. С. 571.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> ПСЗРИ-1. Т. 6. № 3708. С. 292.

<sup>16</sup> Там же. С. 297.

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> ПСЗРИ-1. Т. 6. № 4047. С. 726–736.

<sup>20</sup> Там же. № 4130. С. 796–809.

<sup>21</sup> Дугенец А. С., Мухортов А. А. Организационно-правовые формы деятельности городской полиции России в конце XVIII века // Административное право и процесс. 2007. № 5. С. 25–28; Чашников В. А. Создание регулярной полиции в России в первой половине XVIII в. С. 21.

<sup>22</sup> Сизиков М. И. Полицейская реформа Петра I // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1992. № 2. С. 88–96; Чашников В. А. Указ. соч. С. 21.

<sup>23</sup> Зерцалов А. Н. Объезжие головы и полицейские дела в Москве в конце XVII в. // Чтения в Императорском обществе истории и древностей российских (ЧОИДР). 1894. Кн. 3. С. I–IV; Коновалов К. А. Служба объезжих голов в Китай-городе XVII в. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 7 (21), ч. 3. С. 80–83.

<sup>24</sup> Зерцалов А. Н. Указ. соч. С. II; Коновалов К. А. Служба объезжих голов в Китай-городе XVII в. С. 81.

<sup>25</sup> Малыгин Т. Опыт исторического исследования и описания старинных судебных мест Российского государства, и о качестве лиц и дел в оных. СПб., 1803. С. 9, 10; Коновалов К. А. Государственные учреждения на территории Китай-города в XVI — начале XVIII в. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 7, ч. 3. С. 78.

общественного порядка привлекалось и местное население. Это видно как по законодательным актам, так и по материалам делопроизводства.<sup>26</sup> Какие обязанности возлагались на полицейские структуры в XVII в.?

Изучение опубликованных законодательных актов середины — второй половины XVII в. позволило выявить положения, посвященные охране общественного порядка. Соборное уложение 1649 г., Наказ о городском благочинии 1649 г. и указ от 1 сентября 1685 г. указывают на необходимость организации борьбы с пожарами (преимущественно за счет привлечения местных жителей).<sup>27</sup> Нормы о мерах санитарного контроля содержались в Статьях объезжим головам от 19 марта 1686 г. и в указе от 15 октября 1688 г.<sup>28</sup> Указами также регулировалось размещение лавок и других торговых мест (например, указом от 4 ноября 1685 г.).<sup>29</sup>

Механизмы обеспечения безопасности оговаривались в Наказе о градском благочинии и Статьях объезжим головам от 19 марта 1686 г.<sup>30</sup> Например, съезжие головы обязывались следить, чтобы во дворах и в домах никто не стрелял из ружей, «не заводили» кулачные бои, так как «от того чинится грабеж, и бои и смертное убийство».<sup>31</sup> Большое значение в поддержании общественного порядка имел указ от 8 апреля 1684 г. Он предписывал не принимать гулящих людей в Москве без поручных записей.<sup>32</sup> Старостам и десятским требовалось следить за всеми прибывающими в город. Эта норма подтверждалась в Статьях объезжим головам от 19 марта 1686 г.: «велено на Москве всяких чинов людям сказать с большим подкреплением, чтоб у них в дворах и в харчевнях и на дворах же у дворников, ни у кого дворцовых и монастырских и помещиковых никаких пришлых и гулящих людей, без поручных записей отнюдь не было». Их следовало регистрировать в Земском приказе, чтобы «от тех пришлых, неведомых людей на Москве дурна и воровства не было».<sup>33</sup>

Следует отметить, что борьба с воровскими людьми и пожарными случаями была возложена на выборных людей — решеточных приказчиков и «со всяких дворов, с десяти людей по человеку».<sup>34</sup> Им предписывалось «по улицам и по переулкам в день и в ночь ходить и беречь накрепко, чтоб в улицах и в переулках бою и грабежу и корчмы и табаку и никакого иного воровства... не было».<sup>35</sup>

Ряд исследователей полагает, что Инструкция Московской полицмейстерской канцелярии стала важным нормативным правовым актом, который являлся базисом деятельности правоохранительных органов в России. Инструкция генерал-полицмейстеру А. Девиеру, разработанная во многом на основе действовавших в Санкт-Петербурге до 1718 г. инструкций армейским офицерам и полицейским командам, содержала всего 13 пунктов, тогда как инструкция московскому обер-полицмейстеру включала 48 пунктов, а инструкция Московской полицмейстерской канцелярии — 46.<sup>36</sup> Несмотря на преемственность текстов Инструкции генерал-полицмейстеру А. Девиеру и инструкций московскому обер-полицмейстеру и Московской полицмейстерской канцелярии, А. Н. Васильев отметил, что особенностью Инструкции Московской полицмейстерской канцелярии является включение в нее норм из законодательных актов середины — второй половины XVII в.<sup>37</sup> Среди них — Соборное уложение 1649 г., Наказ о градском благочинии 1649 г. и некоторые другие нормативно-правовые акты.

Сопоставление текстов Инструкции московскому обер-полицмейстеру 1722 г. и указов второй половины XVII в. показывает, что пункты Инструкции включали нормы перечисленных указов. Все функции обер-полицмейстера можно поделить на две сферы — хозяйственную деятельность и поддержание общественного порядка. Например, пункты 1–14 и 45 посвящены вопросам пожарной безопасности. Ими устанавливался порядок эксплуатации печей и бань, определялся набор противопожарного инвентаря. Пунктами 17–19 и 34 обер-полицмейстер обязывался

<sup>26</sup> См., напр.: Зерцалов А. Н. Указ. соч. С. 1–60.

<sup>27</sup> ПСЗРИ-1. Т. 1. № 6. С. 164–166; Т. 2. № 1133. С. 687.

<sup>28</sup> ПСЗРИ-1. Т. 2. № 1181. С. 766; № 1315. С. 950.

<sup>29</sup> Там же. № 1139. С. 689.

<sup>30</sup> ПСЗРИ-1. Т. 1. № 6. С. 164; Т. 2. № 1181. С. 764, 765.

<sup>31</sup> ПСЗРИ-1. Т. 2. № 1181. С. 764, 765.

<sup>32</sup> Там же. № 1072. С. 586–588.

<sup>33</sup> Там же. № 1181. С. 760, 761.

<sup>34</sup> Там же. Т. 1. № 6. С. 164.

<sup>35</sup> Там же. С. 165.

<sup>36</sup> Васильев А. Н. Правовая традиция в регламентации деятельности московской полиции в первой четверти XVIII в. С. 12.

<sup>37</sup> Там же. С. 13.

руководить строительством мостов, укреплять набережные и следить за их состоянием. В 20–21, 40 пунктах прописаны указания о поддержании должного санитарно-эпидемиологического состояния на подведомственной обер-полицмейстеру территории. Пункты 22–27, 37 и ряд других содержали нормы о деятельности торговых мест.

Пункты 15–16 устанавливали порядок организации охраны от воров и разбойников. Как и в XVII в., выставление караулов в Москве происходило по слободам, «с обретающихся в тех улицах дворов и с жителей». Караульным следовало иметь при себе ружья или «грановитые большие дубины», а также трещотки.<sup>38</sup> Сотские, десятские и пятидесятские обязывались представлять в Полицмейстерскую канцелярию списки занятых в дозоре.<sup>39</sup> За невыставленные караулы предполагался штраф.<sup>40</sup> Для поимки воров и разбойников могли привлекаться и другие жители.

Поддержание общественного порядка обеспечивалось предоставлением полицмейстерской канцелярии права проводить розыск и экзекуцию пойманных воров с последующим сообщением о них в Московский надворный суд (п. 35), впоследствии — в Сыскной приказ. Борьба с шумом и драками, с пальбой из ружей в городе (п. 36, 38) также входила в сферу ведения полиции.

В пункте 28 устанавливался запрет на подозрительные дома, в которых содержались шинки, играли в зернь и карты и происходили «другие похабства».<sup>41</sup> Пункт 29 содержал норму о предотвращении распространения гулящих и слоняющихся без дела людей, среди которых бывает «много беглых солдат и матросов и прочих воров, и бывает от них воровство и смертное убийство».<sup>42</sup> Всех пришлых требовалось регистрировать в полицмейстерской канцелярии.<sup>43</sup> Пункт 31 указывал на недопущение в городе незарегистрированных нищих. Для контроля за перемещениями населения требовалось взять копии с переписных книг, которые следовало довести до сведения десятских и старост (п. 32–33).

Таким образом, если в «Пунктах» генерал-полицмейстеру А. Девиеру были лишь намечены основные направления деятельности полиции, то в инструкциях обер-полицмейстеру и Московской полицмейстерской канцелярии они получили уточнение. Сравнение законодательных актов второй половины XVII в. с инструкциями генерал-полицмейстеру, обер-полицмейстеру и Московской полицмейстерской канцелярии позволяет увидеть их схожесть. В той или иной степени нормы середины — второй половины XVII в. были повторены и в других законах, появившихся в годы правления Петра I. В частности, указом от 19 января 1719 г. всем жителям страны предписывалось искоренять воров, татей и разбойников, их становщиков, а также беглых солдат «и им подобных всяких воровских людей». Монарх требовал доносить обо всех правонарушителях «под смертным страхом». Наказание колесованием и «прочими жестокими смертями» должно было удерживать от распространения преступности, а также создало практику периодических оповещений региональных органов обо всех пришлых и подозрительных людях.<sup>44</sup>

Если указы XVII в. имеют сугубо практическую направленность, то инструкции полицмейстерам и полиции конца 1710-х — начала 1720-х гг. характеризуются наличием вводной части с обоснованием необходимости служения государю и государству, что соответствовало новому идеологическому дискурсу власти. Например, Инструкция обер-полицмейстеру начинается с текста приносимой им и его подчиненными присяги, в которой содержалось обязательство быть «верным, добрым и послушным рабом и подданным».<sup>45</sup> Деятельность обер-полицмейстера регулировалась Генеральным Регламентом, Регламентом Главному магистрату, инструкцией и прочими указами.<sup>46</sup> Их предписывалось «надлежащим образом по совести своей исправлять, и для своей корысти, свойства, дружбы, ни вражды противно должности своей и присяги не поступать».<sup>47</sup> Кроме того, в указах, адресованных подданным, появляется мотив устрашения. Это хорошо видно по закону от 19 января 1719 г., который апеллирует к «смертному страху» и жестокому наказанию.

<sup>38</sup> ПСЗРИ-1. Т. 6. № 4047. С. 729, 730.

<sup>39</sup> Там же. С. 730.

<sup>40</sup> Там же.

<sup>41</sup> Там же. С. 732.

<sup>42</sup> Там же.

<sup>43</sup> Там же. С. 733.

<sup>44</sup> Российский государственный архив древних актов (РГАДА). Ф. 518. Оп. 1. Д. 45. Л. 1.

<sup>45</sup> ПСЗРИ-1. Т. 6. № 4047. С. 727.

<sup>46</sup> Там же. С. 736.

<sup>47</sup> Там же. С. 727.

Примечательно, что и в Российской империи, и в Московии структуры, отвечавшие за обеспечение правопорядка, имели более широкий функционал, чем у современной полиции. Следует отметить, что вновь учрежденные должностные лица и органы не имели бы возможности исправно функционировать без поддержки традиционно отвечавших за схожие функции общественных структур. И генерал-полицмейстер недавно созданного Санкт-Петербурга, и московский обер-полицмейстер опирались в своей деятельности на выборных от миров. Борьба с пожарами и поимка воров и разбойников являлись важной частью функционала старост, сотских и десятских.

Созданная в годы правления Петра I нормативно-правовая база деятельности полиции определяла ее функционирование на протяжении многих десятилетий, вплоть до второй половины XVIII в. До начала 1730-х гг. новых полицмейстерских канцелярий в стране не было создано. Во многих городах полицейские функции выполняли специально определенные к «полицейским делам» офицеры, которым, вероятно, подчинялось несколько солдат, отставников или находившихся на действительной службе.<sup>48</sup> После упразднения в 1727 г. магистратов и их последующего преобразования в подведомственные губернаторам и воеводам ратуши, непосредственными руководителями «полицейских дел» также оказались региональные администраторы.<sup>49</sup>

Лишь 23 апреля 1733 г. было принято решение «Об утверждении полиции в городах».<sup>50</sup> Полицейстерские канцелярии следовало учредить в губернских (Архангельск, Астрахань, Белгород, Воронеж, Казань, Киев, Нижний Новгород, Новгород, Тобольск) и провинциальных (Брянск, Вологда, Калуга, Коломна, Кострома, Орел, Переяславль Рязанский, Псков, Симбирск, Тверь, Ярославль) центрах. Кроме того, полицейские структуры продолжили функционировать в Ладозе и Шлиссельбурге. Возможно, под воздействием этого решения произошло создание ведомственной, горнозаводской полиции в Екатеринбурге, начало деятельности которой приходится на конец 1734 г.<sup>51</sup> Примечательно, что преобразования не коснулись территории Прибалтики, обладавшей особым статусом и имевшей собственные органы управления. Подавляющее большинство полицмейстерских канцелярий было создано в Европейской России.

Таким образом, число городов, в которых были созданы полицмейстерские канцелярии, выросло, но в целом указания 1733 г. не возымели должного эффекта. Наряду с военными, которые несли полицейскую службу при магистратах, а впоследствии — при воеводских и губернских канцеляриях, в населенных пунктах, имевших укрепленные сооружения, сохранялась должность городничего. Городчики, городовые приказчики или городничие, появились во второй половине XV — начале XVI в. Функционал городчиков был сопоставим с обязанностями военных комендантов города в XVIII в. К началу XVI в. городничие вошли в систему местного управления страны.<sup>52</sup> В их обязанности входили надзор за состоянием городских укреплений, благоустройство города, хранение припасов, охрана общественного порядка и обеспечение пожарной безопасности. В XVII в. городовые приказчики назначались воеводами из местных служилых людей по отечеству — дворян и детей боярских. В южных городах, где процент служилых по отечеству был мал, на эту должность попадали и служилые по прибору.<sup>53</sup> Обычно в городе было несколько городовых приказчиков. В небольших пограничных городках-крепостях городничие нередко исполняли обязанности воеводы.<sup>54</sup>

Сведения о назначении городничих содержатся в протокольной записи Ярославского надворного суда от 20 мая 1721 г. В ней повелевалось «быть по-прежнему городничим Василию Иванову сыну Дедюлину да ис подклюшников Василию Иванову сыну Ратову».<sup>55</sup> Круг их обязанностей был схож с основными направлениями деятельности полицмейстерских канцелярий Санкт-Петербурга и Москвы. Они следили за состоянием города, ворот, башен и земляного вала, хранили припасы, контролировали, чтобы «в Ярославле, на реке Волге, и в слободах, и по улицам, и на постоянных дворах, и на кружечном дворе, и на мелких кабаках от ярославских обывателей и от

<sup>48</sup> См., напр.: РГАДА. Ф. 518. Оп. 1. Д. 31. Л. 166–171об., 205–207об.

<sup>49</sup> См., напр.: ПСЗРИ-1. Т. 7. № 5142. С. 840; Т. 9. № 6378. С. 93.

<sup>50</sup> ПСЗРИ-1. Т. 9. № 6378.

<sup>51</sup> Бородина Е. В. Екатеринбургская контора судных и земских дел в 1735–1740 гг.: состав присутствия учреждения // Genesis: исторические исследования. 2021. № 11. С. 20.

<sup>52</sup> Носов Н. Е. Очерки по истории местного управления русского государства первой половины XVI века. М.; Л., 1957. С. 21, 35–197.

<sup>53</sup> История России: в 20 т. М., 2024. Т. 5, кн. 1. С. 387.

<sup>54</sup> Там же.

<sup>55</sup> РГАДА. Ф. 82. Оп. 1. Д. 12. Л. 17об.

проезжих, и от пришлых людей всяких непотребностей», занимались сбором пошлин, надзирали за мероприятиями противопожарной безопасности. Как можно заметить из текста инструкции, представленного в книге протоколов, городничие тесно сотрудничали с выборными от мира. Они совместно отвечали за пожарную безопасность города, организацию перевозов через реку, следили за различного рода сборами.

Деятельность городничих прослеживается и в других населенных пунктах. Например, 14 октября 1726 г. городничий Торговижского острожка Кунгурского уезда Константин Кузнецов передал крестьянам острожка обвиняемых в конном воровстве татарина, черемисина и крестьянина деревни Быковой. Конокрадов следовало препроводить в Кунгурскую воеводскую канцелярию, с ними был направлен извет от городничего.<sup>56</sup> В Прикамье городничие не только следили за состоянием острога, боролись с пожарами, обеспечивали санитарную безопасность и искореняли нарушителей общественного спокойствия, но и участвовали в организации обороны от башкир в период восстания второй половины 1730-х — начала 1740-х гг.<sup>57</sup>

Следы городничих также можно видеть в Сибири 1730–1760-х гг. Здесь долгое время сохранялась традиция назначения городничих при воеводе.<sup>58</sup> В частности, в 1736 г. на должность городничего Березова был определен казак Иван Кузнецов. При назначении его снабдили базовыми нормативными актами — копиями Инструкции Московской полицмейстерской канцелярии от 10 декабря 1722 г. и Наказа губернаторам, воеводам и их товарищам 1728 г. И. Кузнецов являлся городничим «под ведомством здешней [воеводской] канцелярии» до 13 марта 1758 г. Попытки создания здесь полноценной полиции в 1758 г. не увенчались успехом.<sup>59</sup> Уже в январе 1759 г. березовский воевода Е. А. Шапошников просил Сибирскую губернскую канцелярию вместо «особливо учрежденной полиции» «за малолюдством здешняго народа» оставить для исполнения полицейских обязанностей городничего.<sup>60</sup> Несмотря на это, Березовские полицейские дела функционировали до начала административных реформ Екатерины II в Сибири.<sup>61</sup> Как правило, помощь в исполнении полицейских обязанностей им оказывали сотские и десятские.<sup>62</sup>

Обращение к документальным материалам свидетельствует о том, что несмотря на попытки создания полицейских канцелярий на территории всей страны, в некоторых населенных пунктах их функции продолжали осуществлять городничие при поддержке выборных от мира. Как уже отмечалось, полицмейстеры в своей работе также опирались на представителей от органов общинного самоуправления. Таким образом, идеи регулярного государства реализовывались в России при сохранении традиционных структур. Во многом «новый», полицейский режим поддерживался при активном задействовании ресурсов мира. Это хорошо просматривается как в городе, так и в сельской местности, где назначение на должности старост и сотских происходило при согласовании с воеводой.<sup>63</sup> Выборные от миров получали инструкции от воеводской канцелярии и приносили присягу.<sup>64</sup> В частности, сотским предписывалось контролировать перемещение местного населения, доносить о «пришлых» и следить за тем, чтобы никто из местных жителей не общался с «ворами».<sup>65</sup> Самих «воров» требовалось ловить и отправлять в канцелярию регионального администратора.<sup>66</sup> Сотские отвечали за выставление местных жителей «без всякого замедления» в «караулы» и на другие работы по запросу воеводской канцелярии, а также печься о «пользе государственной и добром порядке».<sup>67</sup> Анализ инструкций показал, что сотские имели полномочия преимущественно полицейского характера.

Таким образом, до середины XVIII в. обеспечение правопорядка в Российской империи базировалось как на формальных, так и на неформальных началах. Это сочетание было обусловлено степенью присутствия коронной власти в административно-территориальной единице и вели-

<sup>56</sup> РГАДА. Ф. 518. Оп. 1. Д. 11. Л. 4, 23.

<sup>57</sup> Материалы по истории Башкортостана. Уфа, 2002. Т. 6, № 16. С. 41.

<sup>58</sup> Акишин М. О. Российский абсолютизм и управление Сибири XVIII века: структура и состав государственного аппарата. М.; Новосибирск, 2003. С. 173.

<sup>59</sup> РГАДА. Ф. 462. Оп. 1. Д. 2. Л. 342–342об.

<sup>60</sup> Там же. Л. 285–285об., 342об.–343.

<sup>61</sup> Там же. Л. 421об.

<sup>62</sup> Акишин М. О. Российский абсолютизм и управление Сибири XVIII века. С. 174.

<sup>63</sup> РГАДА. Ф. 518. Оп. 1. Д. 36. Л. 941.

<sup>64</sup> Там же. Л. 545, 944об.

<sup>65</sup> Там же. Ф. 439. Оп. 1. Д. 1. Л. 378.

<sup>66</sup> Там же. Л. 377–378.

<sup>67</sup> Там же.

чиной населенного пункта. В сельской местности и городах, не являвшихся крупными административными центрами, за порядком и общественной безопасностью продолжали следить преимущественно представители мирских структур. Тем не менее в течение рассматриваемого периода наблюдается усиление роли государственного начала в борьбе за обеспечение общественной безопасности и искоренение воров и разбойников. Это проявилось в активном привлечении военных к делу защиты правопорядка. Организация полицейского надзора выстраивалась на нескольких уровнях. Во-первых, это уровень отдельных административных центров в губерниях и уездах. Во-вторых, уровень отдельных локальных сообществ. В-третьих, наряду с ними с 1710-х — начала 1720-х гг. в России начали формироваться специальные органы полиции.

Полицейские реформы конца 1710-х — начала 1720-х и начала 1730-х гг. оказались реализованы частично: большинство полицмейстерских канцелярий было создано в европейской части России. Тем не менее деятельность всех полицейских структур — вновь организованных и существовавших еще в Московском государстве — регулировалась петровским законодательством, в основе которого лежали идеи регулярного государства. Полиция действительно являлась «душой гражданства», так как значительная часть полицейских мероприятий реализовывалась через выборно-назначаемые должности. В частности, пост городничего в России сохранился до начала административных преобразований Екатерины II и оказался вписан в новую систему управления.

*Elena V. Borodina*

Candidate of Historical Sciences, Institute of History and Archaeology, Ural Branch of the RAS (Russia, Ekaterinburg)

E-mail: *sosnovi-bor@yandex.ru*

#### PETRINE REFORMS AND THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER IN RUSSIA IN THE 1720S–1760S

The article is devoted to the history of the formation of the police in 18<sup>th</sup> century Russia. Despite a significant number of works devoted to this topic, some issues related to the history of the emergence and functioning of police structures in the Russian Empire remain understudied. The analysis of historiography demonstrates that the problem of the introduction of police authorities throughout the country has not received adequate coverage. The article aims at identifying the extent and foundations of the functioning of the police structures created because of Peter I's transformations. The study was based on the normative legal acts of the mid-17<sup>th</sup> — first quarter of the 18<sup>th</sup> century, as well as the records of the regional authorities in the 1720s–1750s. A comparative comparison of the texts of the legislative acts of the Moscow state of the second half of the 17<sup>th</sup> century, devoted to the protection of law and order, and Peter I's legislation enables to conclude that they were similar in content, but differed in the rhetoric used. The paperwork documents showed that police officers did not operate in all administrative centers. It was not until 1733 that a decree was issued on the establishment of police chief's offices in all governorate and several provincial cities. In the settlements that had fortifications, the police functions continued to be performed by the city officials. In addition, representatives from community structures were actively involved in law enforcement activities. It is noteworthy that the instructions to the city officials and the elected representatives of the communities were based on the provisions of the new legislative acts. Thus, there is continuity in the organization of the police in 18<sup>th</sup> century Russia. The new structures, built on the basis of the ideas of a regular state, were inevitably based on the foundations of the Moscow state's security system.

Keywords: *history of state and law, Russian history, 18<sup>th</sup> century, Russian Empire, police, governor of a town, police chief*

#### REFERENCES

Akishin M. O. *Rossiyskiy absolyutizm i upravleniye Sibiri XVIII veka: struktura i sostav gosudarstvennogo apparata* [Russian Absolutism and 18<sup>th</sup> Century Siberian Administration: Structure and Makeup of the Government Apparatus]. Moscow; Novosibirsk: Drevlekhranilishche Publ., 2003. (in Russ.).

- Borisov V. A., Klimov A. Yu. [The First Chief of Police of Moscow Maxim Timofeevich Grekov]. *Trudy upravleniya MVD Rossii* [Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia], 2022, no. 4 (64), pp. 132–137. DOI: 10.24412/2072-9391.2022-464-132-137 (in Russ.).
- Borodina E. V. [Yekaterinburg Division of Judicial and Country Affairs during the 1735–1740: Structure of Presence of the Institution]. *Genesis: istoricheskiye issledovaniya* [Genesis: Historical research], 2021, no. 11, pp. 16–29. DOI: 10.25136/2409-868X.2021.11.36796 (in Russ.).
- Chashnikov V. A. [Establishing a Regular Police in Russia in the First Half of the 18<sup>th</sup> century]. *Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii* [Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation], 2015, no. 4, pp. 19–23. (in Russ.).
- Chernykh V. V. [The First Police Chief General of Russia A. M. Devier and His Police Activities]. *Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii* [Vestnik of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation], 2017, no. 2 (81), pp. 161–171. (in Russ.).
- Dugenets A. S., Mukhortov A. A. [The Organizational and Legal Framework for the Operations of Russian Municipal Police in the Late 18<sup>th</sup> Century]. *Administrativnoye pravo i protsess* [Administrative Law and Procedure], 2007, no. 5, pp. 25–28. (in Russ.).
- Fedorov K. G. *Istoriya politsii dorevolutsionnoy Rossii: uchebnoye posobiye* [History of the Police of Pre-Revolutionary Russia: A Textbook]. Rostov-na-Donu: [s. n.], 1976. (in Russ.).
- Filippov A. F. [The Police State and General Welfare]. *Otechestvennyye zapiski* [Otechestvennyye zapiski], 2012, no. 2 (47), pp. 328–340. (in Russ.).
- Konovalov K. A. [Circuiteers Service in Kitai-Gorod of the 18<sup>th</sup> Century]. *Istoricheskiye, filosofskiy, politicheskiye i yuridicheskiye nauki, kul'turologiya i iskusstvovedeniye. Voprosy teorii i praktiki* [Historical, Philosophical, Political and Law Sciences, Culturology and Study of Art. Issues of Theory and Practice], 2012, no. 7 (21), part 3, pp. 80–83. (in Russ.).
- Konovalov K. A. [State Institutions within Kitai-Gorod in the 16<sup>th</sup> – the Beginning of the 18<sup>th</sup> Century]. *Istoricheskiye, filosofskiy, politicheskiye i yuridicheskiye nauki, kul'turologiya i iskusstvovedeniye. Voprosy teorii i praktiki* [Historical, Philosophical, Political and Law Sciences, Culturology and Study of Art. Issues of Theory and Practice], 2012, no. 7 (21), part 3, pp. 76–79. (in Russ.).
- Luchinin A. V. [Establishing and Development of Specialised Police Organs of Russia (First Half of 18<sup>th</sup> Century)]. *Vestnik Ural'skogo instituta ekonomiki, upravleniya i prava* [Bulletin of the Ural Institute of Economics, Management and Law], 2010, no. 3 (12), pp. 72–77. (in Russ.).
- Luppov S. P. *Istoriya stroitel'stva Peterburga v pervoy chetverti XVIII veka* [The History of the Construction of St. Petersburg in the First Quarter of the 18<sup>th</sup> Century]. Moscow; Leningrad: Izdatel'stvo Akademii nauk SSSR Publ., 1957. (in Russ.).
- Mikhaylova N. V., Fedeneva N. L. [A. M. Devierre and Law-Making in the Field of Police Law: General Management and Urban Development Supervision]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* [Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2018, no. 5, pp. 28–30. (in Russ.).
- Miner V. L., Gasanov K. K. *Istoriya politsii Rossii* [History of Russia's Police]. Moscow: Moskovskiy un-t MVD Rossii im. V. Ya. Kikoty, 2019. Vol. 1. (in Russ.).
- Moskalenko S. G. *Istoriya politsii Rossiyskoy imperii: uchebnoye posobiye* [History of the Russian Empire's Police: A Textbook]. Rostov-na-Donu: FGKOU VO RYU I MVD Rossii Publ., 2020. (in Russ.).
- Nakishova M. T. [The Police Chancellery in the Management System of Saint Petersburg in 1718–1727]. *Rossiiskaia Istorii* [Russian History], 2022, no. 2, pp. 77–89. DOI: 10.31857/S086956872202008X (in Russ.).
- Nosov N.E. *Ocherki po istorii mestnogo upravleniya russkogo gosudarstva pervoy poloviny XVI veka* [Essays on the History of Local Administration of the Russian State in the First Half of the 16<sup>th</sup> Century]. Moscow; Leningrad: Izd-vo AN SSSR Publ., 1957. (in Russ.).
- Razmakhov K. E. [Police and Society in the Russian Empire of the 18<sup>th</sup> Century]. *Probely v rossiyskom zakonodatel'stve* [Gaps in Russian Legislation], 2020, vol. 13, no. 5, pp. 38–43. (in Russ.).
- Redin D. A. [Charm of “Regularity” Once Again about the “Mental State” of the Peter the Great. Part 2. “The Russian Imperial State”]. *Dialog so vremenem* [Dialogue with Time], 2021, no. 75, pp. 315–334. (in Russ.).
- Reent Yu. A. *Istoriya pravookhranitel'nykh organov: politseyskiye i tyuremnyye struktury Rossii* [History of Law Enforcement Agencies: Police and Prison Structures of Russia]. Ryazan': Akad. prava i upr. Minyusta Rossii Publ., 2002. (in Russ.).

Serov D. O. *Sudebnaya reforma Petra I: Istoriko-pravovoye issledovaniye* [The Judicial Reform of Peter I: A Historical and Legal Research]. Moscow: Zertsalo-M Publ., 2009. (in Russ.).

Sizikov M. I. [Police Reform of Peter the Great]. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Pravovedenie* [Proceedings of Higher Educational Institutions. Pravovedenie], 1992, no. 2. pp. 88–96. (in Russ.)

Sizikov M. I. *Istoriya politsii Rossii (1718–1917): stanovleniye i razvitiye obshchey regulyarnoy politsii v Rossii XVIII v.* [History of the Police in Russia (1718–1917): The Formation and Development of the General Regular Police in 18<sup>th</sup> Century Russia]. Moscow: APO Publ., 1992. (in Russ.).

Tarasov I. T. *Politsiya Rossii: istoriya, zakony, reformy, perspektivy* [Russian Police: History, Laws, Reforms, Prospects]. Moscow: Knizhnyy mir Publ., 2011. (in Russ.).

Vasylyev A. N. [Legal Tradition in the Regulation of the Moscow Police in the First Quarter of XVIII Century]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* [Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2014, no. 5, pp. 11–14. (in Russ.).

*Для цитирования:* Бородина Е. В. Петровские преобразования и охрана общественного порядка в России в 1720–1760-е гг. // Уральский исторический вестник. 2026. №1 (90). С. 124–133. DOI: 10.30759/1728-9718-2026-1(90)-124-133.

*For citation:* Borodina E. V. Petrine Reforms and the Protection of Public Order in Russia in the 1720s–1760s // Ural Historical Journal, 2026, no. 1 (90), pp. 124–133. DOI: 10.30759/1728-9718-2026-1(90)-124-133.