

На правах рукописи

АКАЗЕЕВ Дмитрий Михайлович

**РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ РАБОТЫ С КАДРАМИ ПОЛИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (XVIII - НАЧАЛО XX ВЕКА).
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

Специальность: 12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2018

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор, академик РАН, заслуженный деятель науки Российской Федерации
Мулукаев Роланд Сергеевич

Официальные оппоненты: **Яковлев Константин Леонидович**
доктор юридических наук, доцент,
Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего
образования «Академия Генеральной
прокуратуры Российской Федерации», профессор
кафедры государственного строительства и права

Касьянов Александр Викторович
кандидат юридических наук,
Управление лицензионно-разрешительной работы
Главного управления государственного контроля
и лицензионно-разрешительной работы
Федеральной службы войск национальной
гвардии Российской Федерации, инспектор по
особым поручениям отдела организации
деятельности в области оборота оружия

Ведущая организация: Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего
образования «Московский университет МВД
России имени В. Я. Кикотя»

Защита диссертации состоится 19 апреля 2018 г. в 12 часов на заседании диссертационного совета Д 203.002.06, созданного на базе Академии управления МВД России по адресу: 125171, Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д.8, в аудитории 404-406.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Академии управления МВД России: <https://a.mvd.rf>.

Автореферат разослан «___» _____ 2018 г.

Ученый секретарь диссертационного совета Д 203.002.06
кандидат юридических наук Хозикова Екатерина Сергеевна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Изучение истории органов правоохраны традиционно находится среди постоянных задач историко-правовой науки. Актуальность таких историко-правовых исследований существенно возрастает на современном этапе развития общества и государства в России, когда обращение к наследию прошлого обусловлено еще и приближением 300-летнего юбилея создания в нашей стране регулярной полиции.

На расширенном заседании коллегии МВД России в марте 2017 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил, что в прошлом году по подозрению в серьезных преступлениях задержан целый ряд высокопоставленных должностных лиц ведомства. Эти факты стали тяжелым ударом по общественному авторитету органов внутренних дел, бросили тень на всех, кто честно и профессионально исполняет свой долг. Он также указал на необходимость повышенного внимания к укреплению служебной дисциплины среди личного состава.

Специфические особенности деятельности сотрудников органов внутренних дел требуют от них наличия таких профессиональных и личных качеств, как высокий уровень общего развития, широкий кругозор, коммуникабельность, нравственная безупречность и личная дисциплинированность. В настоящее время на службу в органы внутренних дел принимаются граждане, способные по своим личным и деловым качествам, физической подготовке и состоянию здоровья добросовестно и на высоком профессиональном уровне выполнять служебные обязанности сотрудника органов внутренних дел.

Полиция оказывает сдерживающее влияние на рост криминальных явлений и нейтрализует внеправовые политические акции, позволяет поддерживать на надлежащем уровне общественный порядок и внутреннюю безопасность государства. При осложнении внутривнутриполитического и экономического положения страны роль полиции неуклонно возрастает и усиливается. Таким образом, безотказно действует веками проверенный принцип: «чем сильнее полиция, тем сильнее государство».

Современная обстановка в органах внутренних дел предъявляет повышенные требования к овладению руководителями всех уровней теорией, наукой и практикой управления профессиональными способностями, возможностями как каждого сотрудника, так и органа, подразделения в целом. Злободневным остается формирование у сотрудников полиции высоких гражданских, нравственных и духовных качеств.

В этой связи особый интерес в решении этих и других важнейших вопросов совершенствования работы с кадрами представляет историческое

наследие в отдельных аспектах данной деятельности в полиции Российской империи.

Исследование этой проблемы дает богатый материал не только для научных обобщений, но и для определения направления усилий по совершенствованию работы с кадрами полиции России, функционирования правоохранительных органов.

Степень разработанности темы. В отечественной науке современного периода имеется достаточно большое число исследований организации и деятельности полиции Российской империи. Несмотря на это, ощущается явный недостаток историко-правовых исследований в области работы с кадрами полиции Российской империи.

Вопросы развития системы работы с кадрами полиции Российской империи исследовались в отечественной юридической историографии как дореволюционного, так и советского, и современного периода. До упразднения полиции в 1917 г. эти вопросы рассматривались, как правило, в контексте предложений реформирования полиции. Примером может служить известный труд бывшего директора Департамента полиции А. А. Лопухина «Из итогов служебного опыта. Настоящее и будущее русской полиции». В первой части своего труда А. А. Лопухин дал краткий очерк развития полицейских органов в XIX – начале XX в., где подверг критике полную бесконтрольность полиции, беззаконие в ее деятельности. Он отметил, что задачи и роль полиции в системе государственных учреждений определял «присущий самодержавно-бюрократическому строю формализм представления о государстве, как о чем-то отвлеченном от народа».

А. А. Лопухин придавал огромное значение полицейской реформе, обосновывая ее необходимость изменениями в государственном управлении, вызванными революцией 1905–1907 гг., в результате которой, как он считал, в России был установлен конституционный строй, и выдвинул свой проект реформирования полиции. По его мнению, при новом конституционном строе перед полицией возникли новые задачи. Кроме охраны личных и имущественных интересов обывателей в новых исторических условиях на полицейские органы возлагались задачи по охране гражданских и политических прав, защиты политических учреждений страны. А. А. Лопухин считал, что дальнейшее сохранение существующей организации полиции не нужно ни с точки зрения общих государственных интересов, ни с точки зрения порядка в узком смысле этого слова. По его мнению, преобразования полиции стали тем более неотложными вследствие того, что «именно ей принадлежит в настоящее время главенствующая роль среди всех учреждений страны и, следовательно, на нее падает наибольшая доля вины в творящемся в России хаосе».

Важное место в проекте заняло положение о том, что управление полицией необходимо передать на места при сохранении за центром права

определять лишь общие направления деятельности. Реформу полиции А. А. Лопухин считал невозможной без принципиального изменения правового регулирования ее деятельности. Мелкая регламентация деятельности не только сковывала инициативу полицейских, но и, распространялась на все сферы жизни граждан, размывало границы полномочий полиции.

Начало изучения полицейской системы Российской империи ознаменовано трудами юристов второй половины XIX – начала XX в.: С. А. Адрианова, И. А. Андреевского, В. М. Гессена, А. Д. Градовского, В. Ф. Дерюжинского, Е. П. Карновича, В. В. Ивановского, И. Т. Тарасова. Труды этих юристов внесли значительный вклад в правовую науку. Были изучены новые правовые институты, исследованы в общих чертах место и роль полиции в государственном управлении, проанализированы нормативные акты по вопросам организации и деятельности полицейских органов, получила четкие границы сфера полицейского вмешательства государства.

В трудах дореволюционных юристов был осуществлен определенный анализ организационно-правовых основ деятельности общей полиции, и в том числе работа с ее кадрами. Так, выдающийся российский правовед И. А. Андреевский в 1878 г. в работе «Реформа исполнительной полиции в России» писал: «Губернатор как исполнитель административных распоряжений центральных учреждений, вместе с тем является правительственным часовым и прокурором земских собраний и вместе с тем ответственным правительственным органом исполнительной полиции в данной губернии. Очевидно, что центр тяжести полицейской реформы находится в должности губернатора. Установка для губернатора и вице-губернатора определенного ценза политического образования и постепенное повышение этого ценза позволят в будущем установить подобный ценз и для должности уездного исправника и станового пристава. Это и есть существенное средство реформы, без него она будет только формально бумажной».

Рассматривая нормативные акты об увеличении штатного состава полиции, И. Т. Тарасов в работе «Лекции по полицейскому (административному) праву» (1902) отмечал, что «знакомство с ними позволяет прийти до безошибочного вывода о неудовлетворительном состоянии городской полиции, поскольку именно хорошая полиция требует наименьшее количество служащих, между которыми полицейские функции специализируются настолько правильно, что возможно: а) с наименьшими затратами иметь на службе наиболее способных лиц; б) с большим успехом достигать цели, поскольку привычка к специальному делу ускоряет и улучшает его производство; 3) лучше организовать контроль, поскольку надзор за меньшим количеством служащих значительно легче, чем за

большим». Ученый отрицательно оценивал сохранение в судебных уставах нормы, согласно которой предание суду должностных лиц за должностные преступления зависело от начальства. И. Т. Тарасов указывал, что это привело к «еще большему усилению и без того непомерной власти высшего полицейского начальства, не обеспечив правильности действий полиции».

Ретроспективный обзор развития полицейских учреждений Российской империи в конце XVIII – первой половине XIX в. содержится в работе Е. М. Анучина «Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России с учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени» (1872).

Подробный анализ организационно-правовых основ деятельности общей полиции после реформы 60-х гг. XIX в. был проведен выдающимся российским правоведом А. Д. Градовским в работе «Начало русского государственного права» (1904). Им были рассмотрены причины проведения полицейской реформы 1862 г. и устройство местных полицейских учреждений в 60–70-х гг. XIX в., дана классификация полицейских обязанностей, проработан достаточно сложный вопрос о пределах властных полномочий чинов полиции. Е. Д. Градовский справедливо отмечал, что законодательство Российской империи второй половины XIX в., как и в более ранние периоды, при определении полицейских обязанностей не ограничивалось понятием полиции как органа, предназначенного для обеспечения общественного порядка и безопасности, а рассматривало полицейские учреждения как органы общего управления. В результате полиция должна была выполнять как предписания губернского начальства, так и различные требования других ведомств, а также способствовать практически всем ведомствам при исполнении возложенных на них обязанностей. Подобное состояние полицейских органов привело к тому, что, по сути дела, не было закона, устава или иного распоряжения правительства, где не подразумевалось бы «содействие» или «исполнение» местной полиции без возложения на нее каких-либо обязанностей. При таких условиях понятие о полицейских обязанностях и о полиции в законодательстве было достаточно неопределенным, а о деятельности ее – практически безграничным.

Ценность работ дореволюционных авторов определяется тем, что в них с исключительной тщательностью был проведен анализ нормативно-правового материала. Показательно, что досоветская историография не оставила сколько-нибудь значительных исследований по кадровой политике в органах полиции. Ее организационно-правовое закрепление, как правило, в трудах дореволюционных ученых оставалось в тени вопросов ее компетенции и деятельности.

В 20–40-х гг. XX в. достаточно серьезных юридических работ по исследуемой теме практически не было. Это время в исследовании

полицейских учреждений Российской империи характеризовалось, как правило, идеологически предвзятым подходом к проблематике, показом реакционного характера политической и частично общей полиции, классовой предвзятостью этого ведущего карательно-охранительного института царизма. Только в послевоенный период вопросы функционирования административно-полицейского аппарата Российской империи начали рассматриваться в историографии более основательно.

Большая документальная база этой проблематики и ее подробный анализ присутствуют в монографиях М. П. Ерошкина, освещавшего политические институты самодержавной России, и П. А. Зайончковского, рассматривавшего правительственный аппарат России в XIX в. не только как систему государственных учреждений, но и как совокупность его служащих – чиновничества, предоставляя возможность для сравнения материального положения чиновников Министерства внутренних дел и полиции относительно других. Структура полицейского аппарата Российской империи и его функции, кадровый состав полиции рассматривались в трудах К. Г. Федорова, Д. И. Шинджикашвили. Серьезный вклад в формирование научной школы истории органов внутренних дел внес Р. С. Мулукаев, посвятивший свои труды исследованию места полиции в государственном механизме, системе органов полиции, а также ее становлению и последующему реформированию.

Вопросы организации общей полиции Российской империи и направлений ее деятельности во второй половине XIX – начале XX в. рассматривались в трудах Т. И. Желудковой, В. А. Шелкопляс. Эти работы являются небольшими по объему и предназначены для учебных целей.

В. А. Шелкопляс в работе «Полицейская реформа в России в 60-х годах XIX в.» (1981) обоснованно отмечает, что важными причинами полицейской реформы 60-х гг. XIX в. были: «1. Отмена крепостного права, приведшая к ликвидации вотчинной полиции, которая была существенным придатком государственной полиции, что объективно потребовало усиления низовых звеньев последней. 2. Предполагаемый резкий рост крестьянского движения в результате грабительского характера крестьянской реформы также требовал повышения роли полиции на местах, совершенствования ее системы и структуры, которые бы лучше соответствовали данным условиям классовой борьбы».

Однако следует отметить, что ученые советского периода исследовали преимущественно правовые основы организации и деятельности общей и политической полиции самодержавия, кадровая политика же в отношении полицейских органов, система работа с ее кадрами оставались вне поля зрения ученых.

В историко-правовой литературе трех последних десятилетий значительно вырос интерес к исследованию истории органов внутренних дел

Российской империи со стороны специалистов системы МВД. Ряд проблем в организации полицейских органов России, в функционировании отдельных полицейских структур, а также центральных и местных органов, в том числе и работе с кадрами полиции, содержатся в трудах таких юристов, как Л. И. Беляева, А. В. Борисов, А. Н. Дугин, Л. М. Колодкин, А. А. Кобозев, А. Я. Малыгин, М. И. Сизиков, А. Е. Скрипилев.

В труде М. И. Сизикова, А. В. Борисова, А. Е. Скрипилева «История полиции России (1718–1917 гг.)» (1992) рассматривается история полицейских учреждений Российской империи с момента учреждения полиции и до ее ликвидации Февральской революцией. Авторы определенное внимание уделили и кадровым вопросам полицейского аппарата, прежде всего в XVIII – начале XIX в. Исследователи достаточно основательно рассмотрели наиболее важные нормативные акты этого периода, направленные на улучшение организационно-штатного построения общей полиции. Ученые справедливо отмечают, что штатная численность городской полиции в первой половине XIX в. оставалась стабильной, поскольку социально-экономические и демографические характеристики городов империи с начала XIX в. менялись довольно медленно.

В кандидатских диссертациях таких юристов, как С. Е. Бойкеева, Ю. А. Ершов, А. О. Костылев, А. Д. Тимошевская, И. Л. Ченкова, В. А. Якушев и др. и докторских исследованиях Ю. А. Реента, Ю. В. Тота, К. Л. Яковлева содержится множество неизвестных ранее материалов, вводимых в научный оборот, раскрываются механизмы подготовки и проведения реформ полиции, затрагиваются проблемы в развитии отдельных элементов системы работы с кадрами полиции Российской империи.

Значительный вклад в изучение деятельности полиции внесла монография А. В. Борисова, А. Я. Малыгина, Р. С. Мулукаева «Три века Российской полиции». Данный труд путем обобщения огромного объема архивного материала содержит в себе рассмотрение структуры и основных направлений функционирования полиции России в XVIII – начале XX вв.

Таким образом, полицейской системе Российской империи посвящено немало работ. Однако в историко-правовой литературе рассматривались преимущественно вопросы, связанные с организационно-правовыми основами деятельности общей полиции самодержавия. Количества же обобщающих научных работ по комплексному исследованию проблем в развитии работы с кадрами полиции Российской империи со времени ее учреждения в начале XVIII в. и до ликвидации в марте 1917 г. в целом недостаточно.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывавшиеся в процессе развития системы работы с кадрами полиции в Российской империи.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты, а также иные документальные источники, в которых характеризуются процессы организации и деятельности органов общей полиции Российской империи в части регламентации работы с ее кадрами в исследуемый период.

Хронологические рамки исследования охватывают XVIII – начало XX в. Исходя из понимания развития как процесса, протекающего во времени в последовательности стадий (этапов), необходимо выделить эти этапы в исследовании развития системы работы с кадрами полиции Российской империи.

Исходным рубежом первого этапа исследования является учреждение должности генерал-полицмейстера в 1718 г. и начало комплектования регулярной полиции кадрами вплоть до губернской реформы 1775 г. Завершается этот этап изданием в 1782 г. «Устава благочиния или Полицейского». Данный этап характеризуется поиском и совершенствованием первоначальных форм организации полицейских органов с привлечением зарубежного опыта в практически полностью военизированном русле развития. В этот период происходит зарождение и становление элементов системы работы с кадрами полиции как разновидности государственной службы, приравненной к военной, с акцентом на обеспечение внутреннего порядка и безопасности.

Второй этап начинается с издания «Устава благочиния или Полицейского» в 1782 г. и получает свое развитие с учреждением Министерств в 1802 г. Данные события фактически положили начало развитию процесса отделения полицейской деятельности от военной службы и признанию службы в полиции отдельным направлением государственной службы. Все более отчетливо выступало осознание необходимости коренных изменений в работе с кадрами полиции, в разработке качественно новых подходов по комплектованию полиции в соответствии с требованиями полицейской службы.

Третий этап начинается с эпохой «великих реформ» 60–70-х гг. XIX в. Этот этап характеризуется существенными сдвигами в работе с кадрами полиции, связанными как с коренными преобразованиями в самом общественном устройстве Российской империи, так и с последовавшими вслед за ними изменениями в принципах государственной службы. Введение «вольного найма» в 1873 г. и освобождение военного ведомства от обязанности направлять в полицию нижних чинов привело помимо прочих причин к подготовке назревших реформ в полиции начала XX в. Завершается исследование упразднением полиции в России в результате Февральской революции 1917 г.

Географические рамки исследования ограничены территориями губерний Российской империи «по общему учреждению управлявшихся», так как губернии, области и земли «по особым учреждениям управлявшиеся»

являются предметом специального исследования и в данной работе не рассматриваются.

Цель диссертации заключается в создании комплексной работы, где в совокупности были бы рассмотрены организационно-правовые основы развития системы работы с кадрами органов общей полиции Российской империи, а также восполнены пробелы в историко-правовом освещении данного вопроса.

В соответствии с поставленной целью в диссертационном исследовании решаются следующие **задачи**:

– определить теоретические основы историко-правового исследования развития системы работы с кадрами общей полиции Российской империи путем уточнения общего понятийного аппарата применительно к рассматриваемому периоду;

– выявить особенности нормативно-правового регулирования прохождения службы чинами общей полиции Российской империи и работы с ее кадрами;

– раскрыть тенденции кадровой политики в органах общей полиции Российской империи;

– проанализировать систему материального обеспечения и социальных преимуществ чинов общей полиции Российской империи,

– раскрыть организацию и содержание профессиональной подготовки и воспитания кадров общей полиции Российской империи;

– оценить влияние реформ полиции Российской империи на работу с ее кадрами;

– предложить практические рекомендации по учету положительного опыта работы с кадрами в полиции Российской империи.

Методологическую базу исследования составляет совокупность общих и специальных методов научного познания. В основу работы положен общенаучный диалектический метод, а также системный, формально-юридический, сравнительно-исторический, сравнительно-правовой и статистический методы научного исследования.

Источниковая база включает в себя:

1. Нормативно-правовые акты Российской империи: законы, указы и положения, помещенные в Полном Собрании законов Российской империи, Своде законов Российской империи и Собрании узаконений и распоряжений Правительства Российской империи, а также проекты таких актов.

2. Документальные материалы, выявленные в Государственном архиве Российской Федерации (наибольшую ценность для исследования представляет фонд 102, содержащий материалы по Департаменту полиции Министерства внутренних дел, охватывающие период с 1880 по 1917 гг.); Российском государственном архиве древних актов (основными источниками исследования являются фонды 366 и 931, содержащие большой массив

исторических документов по Главной и Московской полицмейстерским канцеляриям); Российском государственном историческом архиве (представлен фондами 559 – Департамент министра финансов, 1282 – Фонд Канцелярии министра внутренних дел, 1286 – Департамент полиции исполнительной Министерства внутренних дел, 1290 – Центральный статистический комитет Министерства внутренних дел, 1316 – Комиссия о губернских и уездных учреждениях при Министерстве внутренних дел и др.); Центральном государственном историческом архиве Санкт-Петербурга (Ф. 339 – Канцелярия С.-Петербургского обер-полицмейстера); Центральном государственном архиве Республики Мордовия (Ф. 21 – Саранское уездное полицейское управление Пензенской губернии, Ф. 49 – Ардатовское уездное полицейское управление Симбирской губернии, Ф. 88 – Канцелярия Инсарского уездного исправника).

3. Ведомственные нормативные акты Министерства внутренних дел, опубликованные в тематических сборниках, издававшихся в дореволюционный период.

Научная новизна диссертации заключается в том, что в ней на основе привлечения и анализа обширного круга источников впервые осуществлено историко-правовое исследование организационно-правовых основ становления и развития системы работы с кадрами органов общей полиции Российской империи. Отдельные архивные материалы ранее не рассматривались в полном объеме, а значительная их часть впервые вводится в научный оборот. Более углубленно исследуется работа с кадрами полиции на различных этапах ее существования, ее штатная структура, комплектование, профессиональная подготовка, материальное обеспечение и социальные преимущества чинов полиции.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В течение исследуемого периода получила свое развитие система работы с кадрами полиции как совокупность взаимосвязанных между собой элементов работы с кадрами по определению штатной структуры, комплектованию, обучению и оценке кадров полиции, направленных на формирование, совершенствование и плодотворное использование полицейских кадров в интересах укрепления общественного порядка и безопасности.

2. Нормативно-правовое регулирование прохождения службы чинами общей полиции Российской империи и работы с ее кадрами было неупорядоченным и регламентировалось нормативными актами гражданской службы без учета элементов военизации, присущих полиции по самой ее природе. Отсутствовало законодательное закрепление объективно обусловленного специфическим характером выполняемых задач особого статуса полицейского.

3. Негативное влияние на проведение эффективной кадровой политики оказывали сословные ограничения при наборе, расстановке, назначении и дальнейших перемещениях по службе, отражавшиеся в существенных отличиях в подходах к работе с кадрами офицерского состава (классными чинами) и нижними чинами полиции. Кроме того, значительные различия в подходах к работе с кадрами обуславливались многообразием видов полиции в Российской империи и децентрализацией ее управления, продуцированием избыточного массива подзаконных нормативно-правовых актов. Проблемы в кадровой политике правительство пыталось решать путем увеличения штатной численности аппарата полиции при крайне редком улучшении материального обеспечения полицейских чинов. Как следствие, недостаточность этих мер консервировала негативные тенденции кадровой политики в органах общей полиции Российской империи.

4. Условия службы в полиции, система стимулирования и социальных преимуществ для большинства ее сотрудников не соответствовали предъявляемым к ним требованиям по исполнению служебных обязанностей, негативно влияли на престиж службы в полиции, укрепление служебной дисциплины, а в совокупности с безграмотностью большинства населения – не позволяли отбирать приемлемо грамотных и устойчивых в моральном плане кандидатов на службу в полицию.

5. В императорской России профессиональная подготовка и воспитание служащих полиции проводились в разрозненном и децентрализованном виде, зачастую в порядке личной инициативы отдельных полицейских руководителей. В первую очередь это было вызвано проблемами финансирования и непоследовательной позицией руководства Министерства внутренних дел в данном вопросе, а также сохранением традиции комплектования полиции за счет кадрового состава армии.

6. Несмотря на периодические крупные изменения в государственном механизме Российской империи, реформирование полиции носило паллиативный характер с ориентацией на локальную ситуацию и зачастую не успевало за государственными и общественными преобразованиями. Эффект от таких реформ не соответствовал насущным потребностям в работе с кадрами полиции.

Теоретическая база исследования состоит из трудов по теории государства и права, раскрывающих принципы деятельности как в целом государственного механизма, так и правоохранительных органов, в том числе в кадровой сфере, а также труды в области истории отечественного государства и права. К ним относятся работы Ю. Е. Аврутина, П. В. Анисимова, Л. И. Антоновой, В. С. Афанасьева, В. В. Бородина, А. Б. Венгерова, С. Б. Глушаченко, Н. Л. Гранат, С. Ф. Зыбина, И. А. Исаева, Л. М. Колодкина, Г. Д. Ковалева, В. В. Лазарева, Х. Х. Лойта, А. В. Малько,

М. Н. Марченко, Н. И. Матузова, И. И. Мушкета, В. С. Нерсисянца, М. И. Сизикова, О. И. Чистякова.

Теоретическое значение исследования обусловлено недостаточной теоретической разработкой рассматриваемой проблемы, сложностью введения современного понятийного аппарата работы с кадрами в изучение кадровых процессов в Российской империи, в связи с чем было сформулировано авторское определение понятия системы работы с кадрами в полиции и ее базовых элементов в исторических условиях XVIII – начала XX в., а также представлена периодизация ее развития. Кроме того, теоретическая значимость работы заключается в имеющейся возможности использования материалов, выводов и обобщений исследования в научно-исследовательской деятельности, при подготовке работ по историко-правовой проблематике, истории правоохранительных органов.

Практическая значимость исследования складывается из возможности учета опыта работы с кадрами полиции в Российской империи в целях совершенствования деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, совершенствования деятельности ведомственных высших учебных заведений системы МВД России, научно-методического обеспечения работы с кадрами органов внутренних дел, использования материалов диссертации для преподавания историко-правовых дисциплин, в том числе «Истории государственного управления» и «Истории органов внутренних дел», а также в организации патриотической и воспитательной работы в органах внутренних дел.

Апробация результатов работы. Основные положения диссертации нашли отражение в докладах на заседаниях кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России, а также докладывались на научно-практических конференциях:

– на Всероссийской конференции «Роль России в формировании системы международной безопасности: История и современность (к 200-летию Венского конгресса)», прошедшей 14 апреля 2015 г. в Академии управления МВД России; доклад на тему: «Работа с кадрами Министерства полиции после Отечественной войны 1812 года»;

– на Всероссийской научно-практической конференции «Российская государственность: история, современность и перспективы», прошедшей 12 апреля 2016 г. в Академии управления МВД России; доклад на тему: «Теоретико-методологические основы исследования системы работы с кадрами полиции Российской империи (XVIII – начало XX века)»;

– на XII Международной научно-практической конференции «Современные взгляды на систему права», прошедшей 31 мая 2016 г. в Московском центре правовых исследований; доклад на тему: «К вопросу о развитии системы работы с кадрами полиции Российской империи в первой половине XIX века»;

– на LI Международной научно-практической конференции «Научная дискуссия: вопросы юриспруденции», прошедшей 6 июня 2016 г. в г. Москве; доклад на тему: «Полицейская реформа последней четверти XVIII в. в контексте формирования системы работы с кадрами полиции Российской империи»;

– на LIV Международной научно-практической конференции «Научная дискуссия: вопросы юриспруденции», прошедшей 13 октября 2016 г. в г. Москве; доклад на тему: «Кадровый аспект подготовки реформ в полиции в начале XX века»;

– на Всероссийской научно-практической конференции «Российское государство и право: история, современность и перспективы», прошедшей 18 апреля 2017 г. в Академии управления МВД России; доклад на тему: «Эволюция морально-правовых основ полицейской службы в контексте развития системы работы с кадрами полиции Российской империи».

Статья на тему: «К вопросу о мерах стимулирования служебной деятельности полицейских Российской империи в пореформенный период» опубликована в сборнике статей «К 300-летию российской полиции» ФГКОУ ВО «Московский университет МВД РФ имени В. Я. Кикотя».

Основные положения и выводы диссертации изложены автором в четырех статьях, опубликованных в профессиональных изданиях по юридическим наукам, признанных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Особенности работы с кадрами полиции и армии Российской империи в первой четверти XVIII века // Вестник Орловского государственного университета. 2015. № 4.

2. К вопросу о комплектовании полиции Российской империи в первой половине XVIII века // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 2.

3. Особенности кадровой политики МВД Российской империи в области социальной защиты и стимулирования служебной деятельности полицейских чиновников во второй половине XIX – начале XX века // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 4.

4. Развитие системы преимуществ социального характера для полицейских Российской империи в последней трети XIX века // Государственная служба и кадры. 2017. № 1.

5. Эволюция морально-правовых основ полицейской службы в контексте развития системы работы с кадрами полиции Российской империи // Закон и право. 2018. № 1.

Материалы диссертационного исследования внедрены и используются в учебном процессе ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева», Мордовского гуманитарного института, а также в практической деятельности ОМВД

России по Ленинскому району Республики Крым и ФГКУ ОВО МВД по Республике Мордовия в рамках профессиональной служебной подготовки.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы. Работа подготовлена в объеме, соответствующем требованиям, предъявленным к диссертационным исследованиям на соискание степени кандидата наук.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении дается обоснование актуальности, степени научной разработанности исследуемой проблемы, определяются цели и задачи, а исходя из них – объект и предмет исследования, формулируется научная новизна, значение для теории и практики, обозначаются хронологические и географические рамки, приводится источниковая база, определяется методологическая основа исследования, излагаются выносимые на защиту положения, а также указываются сведения по апробации и внедрению результатов диссертационного исследования.

В первой главе – «Становление системы работы с кадрами полиции в XVIII в. – первой половине XIX в.», – состоящей из трех параграфов, рассматриваются теоретические и организационно-правовые вопросы развития системы работы с кадрами полиции, ее базовых элементов в контексте ее развития как способа организации этой системы, исследуются правовые основы работы с кадрами полиции в первой половине XVIII в., совершенствование работы с кадрами полиции во второй половине XVIII в., раскрываются вопросы работы с кадрами в Министерстве внутренних дел в первой половине XIX в.

В первом параграфе автором исследуются теоретические основы историко-правового исследования системы работы с кадрами полиции Российской империи.

Кадровое делопроизводство в России впервые было введено в период сословно-представительной монархии (середина XVI – середина XVII в.). Несмотря на то, что понятия «система работы с кадрами» в то время не существовало, именно тогда начал закладываться фундамент работы с кадрами в полиции Российской империи. Наглядными проявлениями такой работы можно представить: формирование штатной структуры и кадрового состава полиции, совершенствование системы комплектования, первые шаги в создании и развитии профессионального образования, первые опыты по созданию в полиции кадровой службы. Законами, регламентами, указами, созданными в период существования Империи, формулировались основные положения системы работы с кадрами полиции: цели, задачи, способы и пути реализации в практической деятельности.

Недостаточная теоретическая разработка исследуемой проблемы, а также сложность использования современного понятийного аппарата работы с кадрами в изучении кадровых вопросов в Российской империи обусловили необходимость дать авторскую интерпретацию понятия системы работы с кадрами в полиции в исторических условиях XVIII – начала XX в. Кроме того, предлагается категориальный аппарат, позволяющий установить и выразить своеобразие правовых и организационных мер обеспечения работы с кадрами полиции в рассматриваемый период.

Под системой работы с кадрами полиции Российской империи следует понимать совокупность взаимосвязанных между собой элементов работы с кадрами по определению штатной структуры, комплектованию, обучению и оценке кадров полиции, направленных на формирование, совершенствование и плодотворное использование полицейских кадров в интересах укрепления общественного порядка и безопасности.

Помимо понятийного аппарата в ходе исследования автором обосновывается и вводится периодизация отдельных направлений в развитии системы работы с кадрами в полиции, выявляются наиболее характерные и определяющие признаки элементов этой системы, доминировавшие на различных этапах ее развития.

Во втором параграфе рассматриваются правовые основы создания и комплектования полиции в первой половине XVIII в.

Указами от 25 мая и 7 июня 1718 г. была учреждена Канцелярия Полицеймейстерских дел, определен ее руководитель – генерал-полицеймейстер Антон Мануилович Девиер, который получил от императора инструкцию – так называемые «Пункты». Данный законодательный акт не определял штатную структуру полиции, но предписывал использовать местное население для осуществления полицейской деятельности.

С первых дней существования в Петербурге Полицеймейстерской канцелярии полицейские функции в ней исполняли военнослужащие регулярной армии, созданной в рамках масштабных реформ системы обеспечения, прежде всего внешней безопасности и управления в государстве. Армия, кроме исполнения функции обеспечения внешней безопасности и поддержания экспансии, рассматривалась и в качестве инструмента внутренней безопасности в государстве, кузницы кадров нарождавшегося административно-управленческого аппарата Империи.

Широкое использование кадров регулярной армии европейского образца при комплектовании полиции было вызвано еще и тем, что военнослужащие такой армии более соответствовали представлениям властей того периода о «цивилизованности» и «варварстве» и могли этот образ новой цивилизованной России представлять в глазах иностранцев, наиболее многочисленных в столице. То, что было отлично от европейского,

воспринималось иностранцами и власть имущими как относящееся к более низкой стадии развития, нецивилизованности.

С самого начала после образования регулярных полицейских органов они столкнулись со значительными трудностями в комплектовании кадрами. Первой серьезной проблемой стал общесистемный дефицит подготовленных, да и зачастую просто грамотных кандидатов. Использование старой приказной бюрократии тормозилось ее нежеланием менять место службы, что было связано не только с трудностями переезда и обустройства на новом месте, но и неизвестностью дальнейшей судьбы столицы после смерти Петра I. Имело место элементарное нежелание руководства других учреждений отдавать ценных сотрудников. Широкий круг обязанностей полиции, неопределенность правового статуса служащих, правовая неурегулированность на этапе становления не способствовали престижности и привлекательности службы в полиции, а соответственно ограничивали возможности маневра персоналом.

Представители дворянского служилого сословия с неохотой шли в полицию, стараясь избежать службы в ней всеми доступными средствами, предпочитая ей более престижную и перспективную службу в армии. Сходная ситуация имела место и по унтер-офицерам, численность которых практически всегда соотносилась с численностью офицерского состава. По рядовому составу ситуация объясняется традиционно широким привлечением населения к исполнению охранительных функций, высоким некомплектом данной категории личного состава в действующих частях в связи с повышенными нагрузками низших чинов в отправлении службы. Это приводило к тому, что они чаще выбывали из строя и не могли нести службу. Кроме того, важным фактором, влиявшим на комплектование полиции, являлась продолжавшаяся война и, соответственно, необходимость первостепенного комплектования воинских частей действующей армии и гарнизонов городов.

Основной проблемой при формировании созданной Полицмейстерской канцелярии было то, что у нее отсутствовал урегулированный законом статус. Широкий круг задач полиции, требовал соответствующего комплектования вновь создаваемых полицейских органов. Общий штат полиции того периода был довольно небольшим. Жалованье и провиант полицейские получали наравне с военнослужащими. Служащие полиции при назначении на должность принимали присягу. После смерти Петра I новое руководство страны поначалу существенно меньше внимание уделяло вопросам полицейской службы. Отсутствовало законодательно оформленное штатное расписание полицмейстерских канцелярий, название должностей было крайне нечетким и субординационно не определенным. Для службы в полиции, хотя и временно, прикомандировывались подьячие из иных государственных учреждений и военнослужащие армейских подразделений. Лишь спустя 15

лет после учреждения фактическая численность полиции была доведена до установленной при ее создании. Этого количества служащих полиции было явно недостаточно для выполнения тех обязанностей, которые были возложены на полицию. Существующие реалии настоятельно требовали принципиальных шагов в укреплении полиции не только в Петербурге, но и в других регионах Российской империи.

Исходя из этого была учреждена полиция во всех губернских, отдельных провинциальных и нескольких мелких городах Российской империи. Комплектовалась полиция из солдат и офицеров местных гарнизонов. Таким образом, полицейские обязанности возлагались на людей, уже знакомых со спецификой службы по охране и поддержанию порядка. Личный состав военных гарнизонов имел достаточную подготовку и обладал необходимыми качествами (дисциплинированность, решительность, верность присяге) для осуществления по сути тех же функций, что и до этого, но теперь уже в статусе полицейских.

Таким образом, очевидна тесная организационная связь полиции с армией с момента ее создания. В 1736 г. традиционные финансовые трудности и начавшаяся война с Турцией, повлияли и на комплектование полиции. Откомандирование военнослужащих без «крайней нужды» было отменено. На службу рекомендовалось принимать отставных военных и гражданских чинов. Однако, спустя всего четыре года проблемы комплектования полицейских структур фактически были возложены на армию. Для правовой регламентации работы с кадрами полиции и армии использовались нормы военного, полицейского и административно-управленческого законодательства.

Привлечение кадрового состава армии к выполнению полицейских функций не могло решить основных проблем собственно полицейской работы. В рассматриваемый период отсутствовало юридически четкое определение места, роли и задач полиции в механизме государственного управления. Отсутствовал стратегический план ее построения. Необходимо было, как минимум, увеличение штатной численности и изменение условий комплектования полицейских органов, повышение авторитета полиции у населения.

В третьем параграфе исследованы вопросы совершенствования работы с кадрами полиции во второй половине XVIII – первой половине XIX в.

Полицейское законодательство второй половины XVIII в. развивалось в основном с опорой на нормы законодательства, регулировавшего государственную службу. В феврале 1762 г. Петр III издает Манифест «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству», в соответствии с которым дворянское сословие освобождается от обязанности государственной службы. Екатерина II в свою очередь корректирует

законодательные акты, касающиеся государственной службы, изданные ее мужем Петром III. Уже в самом начале своего царствования Екатерина II приняла некоторые меры, направленные на совершенствование деятельности полиции. Среди прочего увеличились штаты Главной и Московской полицмейстерских канцелярий.

14 декабря 1766 г. Екатерина II издает Манифест о созыве Уложенной комиссии, в которую должны были входить представители «всех свободных сословий». В знаменитом «Наказе» Екатерины II, написанном для членов Уложенной комиссии в 1767 г., определялись основные направления реформы государственного управления, принципы правовой политики и правовой системы. Кроме общего Наказа членам Уложенной комиссии Екатерина II подготовила отдельные указы для государственных учреждений, в которых определялись принципы их организации, цели и задачи деятельности. В их числе был и «Наказ Главной полиции», под которым подразумевалась Главная полицмейстерская канцелярия.

После русско-турецкой войны 1768–1774 гг. и подавления восстания под предводительством Емельяна Пугачева Екатерина II приступила к очередному этапу давно назревших прогрессивных изменений в области государственного управления, в том числе и в вопросах обеспечения внутренней безопасности. Начало полицейской реформы было положено созданием сельской полиции. Для осуществления полицейских обязанностей в деревнях и селах в конце 1774 г. были введены должности сотских и десятских.

Реорганизация полиции проводилась в рамках кардинальной реформы, осуществленной в 1775 г. и создавшей систему административно-территориального устройства страны, сохранившуюся на долгие годы.

После издания 7 ноября 1775 г. «Учреждения для управления губерний Российской империи» был принят ряд узаконений, которые не вносили каких-либо улучшений или существенных изменений в законодательство о полиции. Главным недостатком являлось отсутствие законодательного акта, который бы определял все правовые вопросы в сфере деятельности полиции и отделял бы полицию от других сфер управления. Эта проблема решалась создаваемым на основе «Устава благочиния, или полицейского» (1782 г.) нового городского административно-полицейского органа – Управы благочиния или полицейской.

Указами Екатерины Великой Сенату «Об учреждении полиции и Регламента российской полиции» и «Об утверждении инструкции сотскому, пятидесятскому и десятскому» помимо прочего определялись структура, функции и задачи полиции, регламентировался порядок комплектования полицейских органов, устанавливались обязанности должностных лиц.

Губернская реформа органов управления 1775 г. практически не внесла никаких кардинальных изменений в порядок сельского управления. Эта

сторона деятельности уездной полиции была доработана уже при Павле I, когда указом от 7 августа 1797 г. были образованы волости и волостные управления. Основными направлениями реформирования полицейских органов губерний в это время можно считать реорганизацию городской полиции и дальнейшее совершенствование организации земской полиции.

Одним из последних указов, относящихся к организации структуры органов городской полиции, был указ Павла I от 25 июля 1799 г. «Об устройстве полиции и назначения чиновников в полицию». Этот законодательный акт был призван устранить негативные последствия предыдущего, от 14 мая 1799 г., в результате которого в губерниях и уездных городах в должности полицейских чиновников определялись купцы и мещане, которые, по сообщениям комендантов, «не имея навыка, ... не могут отпирать их с надлежащею исправностью».

Первая четверть XIX в. в процессе развития полиции Российской империи и работы с ее кадрами характеризуется повышенным вниманием правительства к модернизации органов центрального управления полицией и кадровому, организационно-штатному укреплению полиции городов. Без соответствующих кадров невозможно было реализовать нововведения в управлении, поэтому меры по его совершенствованию дополнялись, закреплялись и развивались в формах и методах определенной кадровой политики, направленной в том числе и на укрепление имиджа полицейских.

В 1802 г. вместо коллегий образуются министерства, возглавлявшиеся министрами. В числе созданных восьми министерств было образовано и Министерство внутренних дел, к ведению которого, наряду с административно-хозяйственными вопросами, было отнесено и управление полицейскими учреждениями, что стало важнейшим этапом в развитии полиции России. Министерство внутренних дел постоянно контролировало соблюдение штатного расписания, периодически внося в него необходимые изменения. Министерству внутренних дел удалось несколько укрепить и полицию городов, где всегда находились желающие занять полицейскую должность. Сложнее это было сделать в сельской, уездной полиции, формировавшейся по сословному принципу.

Помимо сведений хозяйственно-экономического, социального и криминологического характера отчеты, представлявшиеся губернаторами в экспедицию спокойствия и благочиния МВД, содержали также данные о кадровом состоянии в органах полиции.

В результате значительной реорганизации министерств внутренняя безопасность Империи, ранее входившая в компетенцию Министерства внутренних дел, стала осуществляться Министерством полиции. В гл. IV «Общего учреждения министерств» от 25 июня 1811 г. определялось, в каком порядке осуществлялось комплектование, чинопроизводство, а также представление к наградам. Набор, ротация, выдвижение, оценка и увольнение

любого чиновника министерства, а также предание суду – все зависело от Императора.

В этот период принимается ряд мер для стабилизации непростой ситуации с кадрами полиции. Так, в целях укрепления и повышения авторитета полиции указом Александра I от 26 марта 1813 г. чиновникам из числа отставных военных, и поступившим в полицию, разрешалось выплачивать не только должностные оклады, но и пенсии. Учрежденный Александром I 18 августа 1814 г. и впоследствии названный в его честь «Комитет о раненых» одним из первых по времени видов своего покровительства содержал определение к должностям раненых офицеров. Кроме того, именным указом от 30 августа 1815 г. при определении к должности офицеры не лишались пенсии.

Важнейшим вопросом, в первую очередь подлежащим решению руководством Министерства внутренних дел и Министерством полиции, являлся вопрос о материальном обеспечении полицейских. Крайне низкие оклады, получаемые служащими полиции, зачастую провоцировали злоупотребления и взяточничество с их стороны.

За время царствования Николая I, который пытался использовать государственный аппарат для консервации существующих феодальных порядков, главное внимание уделяли развитию политической полиции. Вместе с тем царское правительство осуществило определенные меры по совершенствованию системы органов общей полиции. В июне 1837 г. были изданы «Положение о земской полиции» и «Наказ чинам и служителям земской полиции».

Во 20–50-х гг. XIX в. штатная численность городской полиции была стабильной. Неизменными оставались и принципы организации, функционирования, компетенция, которые были определены еще в «Уставе благочиния» 1782 г. и прошли проверку временем. Пересмотр штатов полиции периодически проводился в городах, заканчиваясь, как правило, утверждением штатной численности полицейских чиновников, в основном, благодаря тому, что при первоначальном утверждении полицейских штатов для каждого города, учитывались все его социально-экономические характеристики и демографические особенности, которые мало изменились к середине века.

С середины XIX в. был предпринят ряд мер по совершенствованию такого элемента работы с кадрами, как выдвижение в процессе прохождения службы в органах полиции. Благодаря им рядовые полицейские приобрели потенциальную возможность дослужиться до унтер-офицера.

Законодательством о гражданской службе предусматривались ограничения для гражданина в связи с поступлением на государственную службу и осуществлением обязанностей по должности.

Значительная роль в организации морального стимулирования полицейских отводилась наградам за особые заслуги, проявления мужества и героизма, длительную беспорочную службу. Однако награждение офицерских и классовых чинов напрямую зависело от занимаемой должности и выслуги лет, что фактически отражало достигнутое служебное положение, а не результативность практической деятельности, обесценивая тем самым значимость награды.

Немаловажным фактором стимулирования добросовестного отношения полицейских к своим обязанностям являлся порядок привлечения их к уголовной и дисциплинарной ответственности. Следует отметить, что в Российской империи уделялось достаточное внимание соблюдению дисциплины полицейскими служащими.

Однако, несмотря на принимаемые меры общество оценивало полицейских неудовлетворительно. Основные причины заключались в низком качественном уровне кадров, крайне недостаточным денежном содержании полицейских, слабом профессионализме и традиционной непрестижности полицейской службы в России.

Таким образом, развитие общей полиции во второй половине XVIII – первой половине XIX в. характеризовалось совершенствованием организационной структуры, прежде всего сельской полиции, что было обусловлено остротой социальной ситуацией, которая сложилась в селе накануне отмены крепостного права. Целью реорганизаций общей полиции, особенно в работе с кадрами, было более эффективное выполнение задач по охране общественного порядка, для чего был необходим системный подход к вопросам обеспечения комплектования, прохождения службы, материального и социального обеспечения чинов полиции.

Правовая регламентация работы с кадрами полицейских учреждений неоднократно становилась темой для обсуждения. Но реализация задуманных Министерством планов стала возможной лишь в 60-х гг. XIX в. в ходе государственных и правовых преобразований в России.

Во второй главе – «Развитие работы с кадрами полиции во второй половине XIX в. – начале XX в.», – состоящей из трех параграфов, рассматриваются вопросы реформирования системы комплектования, штатной расстановки и прохождения службы в полиции, исследуется профессиональная подготовка и воспитание полицейских, анализируется, кадровый аспект подготовки реформ в полиции в начале XX в.

В первом параграфе исследуются реформы полиции во второй половине XIX в. и их влияние на развитие работы кадрами.

Новые исторические условия, сложившиеся в результате реформ второй половины XIX столетия в России, обусловили необходимость реформирования государственного механизма, и прежде всего такого ее звена, как полиция. Именно поэтому в это время создавались различные

комиссии, занимавшиеся разработкой различных проектов реорганизации полиции.

В 1859–1860-х гг. правительство ограничилось лишь некоторыми паллиативами вместо разработки новых положений о полиции, поскольку их необходимо было привести в соответствие с принципами других реформ, проекты которых еще не были подготовлены.

В декабре 1862 г. принимаются «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний», в результате чего происходит объединение городской и сельской полиции в одну общую уездную полицию с сохранением в губерниях и наиболее крупных городах независимой городской полиции.

Полицейская реформа 60–70 гг. XIX в. проводилась на местах постепенно. Одним из главных результатов этой реформы явилось то, что начиная с 1873 г. полиция стала комплектоваться на основе вольного найма. К претендентам на службу в полиции стали предъявляться более серьезные требования. Кроме того, были приняты меры, направленные на повышение заинтересованности полицейских продолжать службу в должности. Особой заботой правительства пользовались чины городской и уездной полиции (класные и нижние), оставившие службу вследствие полученных при «злодейских покушениях на них увечий, ранений и повреждений здоровья, сделавших их неспособными к службе».

Таким образом, условия службы в полиции, система стимулирования и социальных преимуществ для большинства ее сотрудников хотя и претерпели существенные изменения в результате реформ второй половины XIX в., однако оставались тяжелыми и не соответствующими предъявляемым требованиям по исполнению служебных обязанностей. Отсутствовало законодательное закрепление объективно обусловленного специфическим характером выполняемых задач особого статуса полицейского. Уровень жалования основной массы полицейских не отвечал требованиям поддержания престижа службы в полиции, укреплению их служебной и бытовой дисциплины. Пенсионное законодательство Российской Империи крайне медленно изменялось в сторону улучшения общего благосостояния сотрудников полиции.

В то же время дисциплинарная ответственность полицейских отличалась достаточно «мягким» подходом к их наказанию за коррупционные проявления, бытовые, морально-этические и служебные проступки, что являлось своего рода компенсацией за низкий уровень их материального обеспечения. Просматривается тенденция постепенного перехода от приоритета мер принудительного воздействия к мерам поощрительного характера, направленным на стимулирование сознательного и добросовестного отношения полицейских к своему поведению на службе и в быту.

Крупнейшее реформирование полиции было проведено в России в 1880 г. Основной сутью новой реформы стало объединение в ведении Министерства внутренних дел политической и общей полиции. Теперь управление всеми видами полиции было сосредоточено в Департаменте полиции, состоявшем из пяти делопроизводств, где первое (распорядительное) ведало вопросами работы с кадрами полиции.

В последней трети XIX в. особое внимание правительства обращалось на реорганизацию и усиление городской полиции, в первую очередь, Санкт-Петербурга и Москвы. В самом начале XX в. изменениям подверглась организационно-штатная структура уездной полиции. В 1903 г. учреждается уездная полицейская стража, состоявшая из урядников и стражников. Улучшилось материальное обеспечение полицейских.

Однако принимаемые меры не решали всех проблем полиции. Правовая регламентация жизни и деятельности полицейских органов, и в том числе работы с их кадрами, требовала коренного обновления в соответствие с реальным положением дел.

Во втором параграфе рассматривается профессиональная подготовка и воспитательная работа в полиции.

Как элемент системы работы с кадрами полиции профессиональная подготовка начинает свое формирование с момента создания «регулярной полиции» в XVIII в. с обучения военнотружущих особенностям службы по охране общественного порядка в Главной полицмейстерской канцелярии и иных органах полиции того периода. Образовательный уровень руководящего состава полиции соответствовал уровню грамотности остальных чиновников государственного аппарата. Жесткая установка Петра I на обязательное обучение дворянского сословия и последующая политика его преемников, в особенности политика «просвещенного абсолютизма» Екатерины II, способствовали повышению образовательного уровня высших и средних сословий, созданию необходимого пула (резерва) для замещения должностей в полиции. Однако несмотря на это, общеобразовательный уровень, степень профессиональной квалификации практически не влияли на карьерный рост при назначениях по службе. В «Уставе благочиния, или Полицейском» 1782 г. какого-либо оценочного воздействия в работе с кадрами полиции также не было предусмотрено.

Лишь в середине XIX в. существенно возросли требования к профессиональным качествам служащих полиции как со стороны государства, так и со стороны общества. Правительству приходит осознание необходимости специального и правового образования полицейских, в особенности нижних чинов, что способствует принятию мер в этом направлении. Несмотря на это, общеобразовательная и профессиональная подготовка полицейских оставались на низком уровне.

Отсутствовала единообразная система отбора, направления, обучения и определения к месту службы после завершения подготовки. Однако в этом были и положительные моменты, так как такое положение дел в данной сфере позволяло при проведении подготовки максимально учитывать как местные особенности, так и контингент тех, кто обучался.

Несмотря на некоторые меры, принимаемые правительством по улучшению качественного состава нижних чинов полиции, уровень их грамотности и профессиональной подготовки оставался недостаточным и не отвечал требованиям времени. Школы и курсы, которые создавались в разное время в разных местностях Империи, не смогли удовлетворить потребность в профессиональных полицейских кадрах. Небольшое денежное содержание нижних чинов полиции, негативное отношение к полиции в обществе не позволяли отбирать для службы в полиции грамотных и добропорядочных людей. Кроме того, накопленный на местах положительный опыт не использовался в общегосударственном масштабе, так как отсутствовало централизованное руководство подготовкой и обучением полицейских кадров.

Еще одним немаловажным фактором, требовавшим подготовки непосредственно руководителей полицейских подразделений и служб, являлось то, что они сами должны были обучать своих подчиненных, а также проводить занятия на различных курсах и в школах, которые создавались на местах.

Особенно стоит выделить подготовку к назначению на классные должности в Санкт-Петербургской и Московской полиции. Для этого в обеих столицах существовал полицейский резерв.

Исходя из изложенного, можно констатировать, что уже к началу XX в. в Санкт-Петербурге и Москве сложилась определенная система отбора и подготовки кадрового состава, позволявшая готовить для обеих столиц достаточно профессионально подготовленных исполнительных чиновников полиции среднего уровня с опорой на офицерские кадры и на запасных (отставных) нижних чинов армии и флота. Помимо столиц полицейский резерв существовал в отдельных крупных губернских городах, тем самым решая проблему комплектования кадров полицейских чиновников. Несмотря на указанные положительные моменты, уровень подготовки полицейских в Российской империи вследствие отсутствия единообразного подхода к первоначальной профессиональной подготовке и финансовых трудностей, исключавших увеличение количества школ полицейского резерва, отличался значительным контрастом.

С момента учреждения Петром Великим в 1718 г. в Санкт-Петербурге регулярной полиции и начала комплектования ее кадрами важным вопросом, помимо собственно полицейской деятельности, являлся вопрос воспитания лиц, участвовавших в обеспечении общественного порядка и безопасности.

Первые «регулярные» полицейские были в основном действующими военными, так как первоначальный орган полиции – Главная полицеймейстерская канцелярия – комплектовался за счет кадрового состава армии. Следовательно, профессионально-нравственная сторона деятельности полицейских того периода, их положение в обществе и отношение к своим служебным обязанностям, самим себе и окружающим соответствовало статусу военных.

Основным содержанием воспитательной работы среди личного состава полиции было привитие ему корпоративного духа и преданности политическому режиму.

Первостепенное значение придавалось религиозному воспитанию полицейских служащих. Полицейским предписывалось служить примером религиозности.

К формам воспитательной работы принадлежали чествование юбиляров и проводы на пенсию (переход на новое место службы) нижними чинами своих начальников. Разрешалось праздновать юбилеи только тех лиц, которые постоянно прослужили в одном и том же учреждении не менее 25 лет. Необходимо отметить, что празднование юбилеев не могло быть поводом для представления к награде.

Следует заметить, что отсутствие более-менее отлаженной системы воспитательной работы с кадрами полиции правительство пыталось компенсировать путем запретов ведомственными циркулярами и инструкциями неэтичных проступков и действий, рекомендаций по соблюдению нравственных норм. Так, полицейским не позволялось: посещать развлекательные заведения низшего разряда; вести беседы по вопросам службы с сотрудниками газет и журналов и с посторонними лицами; обращаться к начальству с просьбами через своих жен или родственников (ходатайство принимались только по команде), занимать деньги у подчиненных или занимать деньги старшим, а также пользоваться кредитом в буфетах со спиртными напитками. Им запрещалось хвастаться своим значением, обязанностями и правами, получать деньги, которые давались частными лицами за поиск краденого. Не позволялось ведение личных дневников. Полицейские обязывались соблюдать в общении со всеми сословиями вежливость, проявлять особое уважение к духовным лицам всех вероисповеданий. В беседах с представителями интеллигенции избегать фамильярности и многословия. В отношениях с крестьянами быть приветливыми и требовать к себе особого уважения.

Значительное внимание уделялось воспитанию в чинах полиции уважительного отношения к форменному обмундированию, знакам отличия, правам и преимуществам, которые присваивались по чинам и должностям. Необходимо отметить, что нижние полицейские чины должны были отдавать честь любому лицу в офицерском мундире.

Для обучения и воспитания чинов полиции на традициях полицейской службы при различных городских полицейских управлениях создавались музеи. Кроме историко-познавательного значения они также были ценными пособиями при изучении полицейского дела.

Таким образом, в процессе развития системы работы с кадрами полиции, недостатки профессиональной подготовки полицейских частично компенсировались некоторыми усилиями по воспитанию полицейских служащих. Однако системы полицейского образования и воспитательной работы в дореволюционной России создано не было. В структуре Министерства внутренних дел не существовало специального подразделения, руководившего подготовкой и воспитанием кадров.

В третьем параграфе анализируется кадровый аспект подготовки реформ в полиции в начале XX в.

Реформа полиции конца XIX – начала XX в. имела огромное значение для организации работы с ее кадрами. Основным элементом данной работы – комплектование полицейских органов – претерпел существенные изменения в связи с установлением вольного найма, позволившего набирать в службу способных и достойных людей.

В начале XX в. в уездной полиции были проведены организационно-штатные изменения. В 1903 г. в уездах учреждена полицейская стража из урядников и стражников. В отдельных местностях требовалось дополнительное количество стражников. Для этого землевладельцам, пожелавшим иметь при своих «экономиях» стражников с содержанием на собственные средства, количество последних разрешено было определять в неограниченном числе.

Однако сложившееся положение дел в работе с кадрами полиции было далеко от совершенства. Необходимость реформ в полиции, в том числе и изменений в подходах к работе с кадрами полицейских органов, стала очевидной. На это и была ориентирована подготовка реформы полиции в 1905–1916 гг.

Для подготовки законопроектов по реформированию полиции образовывались многочисленные комиссии и подкомиссии, создавшие ряд проектов переустройства полицейских сил. Одной из таких комиссий была Особая межведомственная Комиссия под председательством товарища министра внутренних дел А. А. Макарова. В задачу Комиссии входила выработка законопроектов реформирования полиции, где в качестве главных направлений определялось устранение недостатков, в том числе и в работе с кадрами.

В окончательном варианте разработанного Комиссией проекта учреждения полиции содержалось изложение организации реформированной полиции, определение ее видов, личного состава полицейских чинов.

30 октября 1916 г. Николаем II было утверждено Постановление Совета Министров от 23 октября 1916 г. «Об усилении полиции в 50-ти губерниях Империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов». Постановлением устанавливались штаты и структура полиции, порядок определения на службу в полицию, а также образовательный ценз для назначения на различные должности в полиции.

Забота правительства об усилении полиции диктовалась сложившимися внутригосударственными условиями, поэтому дальнейшее разрастание штатов полицейских управлений и увеличения бюджетного финансирования реформа не пошла. Несмотря на то, что Постановление явилось лишь запоздалой попыткой исправить состояние в полицейских органах путем увеличения штата и повышения благосостояния служащих полиции, оно имело все же принципиально важное значение в решении проблем в работе с кадрами полиции Российской империи.

Таким образом, реформы полиции второй половины XIX в., а также подготовка реформы полиции начала XX в. существенно развили систему работы с кадрами полиции. Принцип вольного найма в полицию открывал возможность отбирать лиц, в достаточной мере удовлетворявших условиям вакантных должностей. В процессе реформирования полиции выработались общие требования к кандидатам для замещения полицейских должностей.

Однако реформы полиции тормозили косность и консерватизм бюрократического аппарата и нехватка финансовых средств. Процесс поиска эффективных вариантов организационных форм полиции и работы с ее кадрами остался незавершенным. Деятельность по качественному изменению системы работы с кадрами полиции отставала от требований времени.

В **заключении** диссертации в обобщенном виде содержатся основные теоретические выводы и наиболее значимые положения, сформулированные автором по результатам проведенного исследования.

Основные положения диссертационного исследования отражены в 10 научных статьях общим объемом 2,87 п.л.

I. Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований:

1. Аказеев Д. М. Особенности работы с кадрами полиции и армии Российской империи в первой четверти XVIII века / Д. М. Аказеев // Вестник Орловского государственного университета. – 2015. – № 4. – С. 281–283 (0,33 п. л.).

2. Аказеев Д. М. К вопросу о комплектовании полиции Российской империи в первой половине XVIII века / Д. М. Аказеев // Труды Академии управления МВД России. – 2016. – № 2. С. 70–73 (0,33 п. л.).

3. Аказеев Д. М. Особенности кадровой политики МВД Российской империи в области социальной защиты и стимулирования служебной деятельности полицейских чиновников во второй половине XIX – начале XX века / Д. М. Аказеев // Труды Академии управления МВД России. – 2016. – № 4. – С. 89–92 (0,29 п. л.).

4. Аказеев Д. М. Развитие системы преимуществ социального характера для полицейских Российской империи в последней трети XIX века / Д. М. Аказеев // Государственная служба и кадры. – 2017. – № 1. – С. 31–33 (0,25 п. л.).

5. Аказеев Д. М. Эволюция морально-правовых основ полицейской службы в контексте развития системы работы с кадрами полиции Российской империи / Д. М. Аказеев // Закон и право. – 2018. – № 1. – С. 33–35 (0,25 п. л.).

II. Научные исследования, опубликованные в других научных изданиях:

6. Аказеев Д. М. Работа с кадрами Министерства полиции после Отечественной войны 1812 года / Д. М. Аказеев // Роль России в формировании системы международной безопасности: История и современность (к 200-летию Венского конгресса) : сб. трудов Всерос. науч.-практ. конф. – М. : Академия управления МВД России, 2015. – С. 173–178 (0,25 п. л.).

7. Аказеев Д. М. Теоретико-методологические основы исследования системы работы с кадрами полиции Российской империи (XVIII – начало XX века) / Д. М. Аказеев // Российская государственность: история, современность и перспективы : сб. ст. Всерос. науч.-практ. конф. – М. : Академия управления МВД России, 2016. – С. 154–157 (0,25 п. л.).

8. Аказеев Д. М. К вопросу о развитии системы работы с кадрами полиции Российской империи в первой половине XIX века / Д. М. Аказеев //

Современные взгляды на систему права : сб. публикаций Моск. центра правовых исследований по материалам XII междунар. науч.-практ. конф. – М. : Московский центр правовых исследований, 2014–2016. – С. 4–9 (0,33 п. л.).

9. Аказеев Д. М. Полицейская реформа последней четверти XVIII века в контексте формирования системы работы с кадрами полиции Российской империи / Д. М. Аказеев // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции : сб. ст. по материалам LI Междунар. науч.-практ. конф. – М. : Интернаука, 2016. – С. 15–22 (0,38 п. л.).

10. Аказеев Д. М. Кадровый аспект подготовки реформ в полиции в начале XX века / Д. М. Аказеев // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции : сб. статей по материалам LIV Междунар. науч.-практ. конф. – М. : Интернаука, 2016. – С. 10–13 (0,21 п. л.).

Аказеев Дмитрий Михайлович

**РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ РАБОТЫ С КАДРАМИ ПОЛИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (XVIII – НАЧАЛО XX ВЕКА).
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать 29.01.2018 г.

Объем: 1,5 усл. п. л.

Тираж: 100 экз. Заказ № _____

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России
125171, г. Москва ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8