

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

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**

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

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

Москва – 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Становление системы работы с кадрами полиции в XVIII в. – первой половине XIX в.	23
§ 1.1. Теоретические основы историко-правового исследования системы работы с кадрами полиции Российской империи	23
§ 1.2. Правовые основы создания полиции и организации работы с ее кадрами в первой половине XVIII в.	32
§ 1.3. Изменение порядка комплектования кадрами полиции во второй половине XVIII в. – первой половине XIX в.	56
Глава 2. Развитие работы с кадрами полиции во второй половине XIX в. – начале XX в.	101
§ 2.1. Реформы полиции во второй половине XIX в. и их влияние на развитие работы с кадрами	101
§ 2.2. Профессиональная подготовка и воспитательная работа с кадрами полиции	123
§ 2.3. Кадровый аспект подготовки реформ полиции начала XX в. ...	139
Заключение	151
Список использованной литературы	157

ВВЕДЕНИЕ

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 серьёзных 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 состава¹.

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

¹ Расширенное заседание коллегии МВД России 9 марта 2017 г. [Электронный ресурс] // Президент России [сайт]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54014> (дата обращения: 12.03.2017).

добросовестно и на высоком профессиональном уровне выполнять служебные обязанности сотрудника органов внутренних дел¹.

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 внутривластного 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.

¹ См.: О некоторых вопросах поступления граждан Российской Федерации на службу в органы внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 18 июля 2014 г. № 595 (п. 1 Инструкции о порядке отбора граждан Российской Федерации и приема документов для поступления на службу в органы внутренних дел Российской Федерации). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон РФ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ч. 1 ст. 17). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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»¹. В первой части своего труда А. А. Лопухин дал краткий очерк развития полицейских органов в XIX в. – 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»².

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

¹ Лопухин А. А. Настоящее и будущее русской полиции. М., 1907.

² Там же. С. 2.

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»¹.

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.

Первый шаг в изучении полицейской системы Российской империи представлен трудами юристов второй половины XIX в. – 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. Тарасова². Труды этих юристов внесли значительный вклад в правовую науку. Были изучены новые

¹ Лопухин А. А. Указ. соч. С. 6-7.

² Адрианов С. А. Министерство внутренних дел. Исторический очерк. СПб., 1904; Андреевский И. Е. Полицейское право: в 2 т. СПб., 1871. Т. 1: Полиция безопасности; Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву. СПб., 1908; Градовский А. Д. Начало русского государственного права: в 15 т. СПб., 1904. Т. 9; Дерюжинский В. Ф. Полицейское право. Пособие для студентов. 4-е изд. Петроград, 1917; Карнович Е. П. Очерк наших порядков административных, судебных и общественных. СПб., 1873; Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право: право внутреннего управления). 4-е изд., испр. и доп. Казань, 1911; Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897; Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву: в 2 т. М., 1908. Т. 1; Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву: в 2 т. М., 1908. Т. 2.

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»¹.

Рассматривая нормативные акты об увеличении личного состава, И. Т. Тарасов отмечал, что «знакомство с ними позволяет прийти к безошибочному выводу 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

¹ Андреевский И. Е. Реформа исполнительной полиции в России // Сборник государственных знаний. СПб., 1878. Т. 5. С. 135.

ускоряет и улучшает его производство; в) лучше организовать контроль, поскольку надзор за меньшим количеством служащих значительно легче, чем за большим»¹. Ученый отрицательно оценивал сохранение в судебных уставах нормы, согласно которой предание суду должностных лиц за преступления по должности 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»².

Ретроспективный обзор развития полицейских учреждений Российской империи в конце XVIII в. – первой половине XIX в. содержится в работе Е. М. Анучина³.

Подробный анализ организационно-правовых основ деятельности общей полиции после реформы 60-х гг. XIX в. был проведен выдающимся российским правоведом А. Д. Градовским⁴. 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. А. 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

¹ Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву: в 2 т. М., 1908. Т. 1. С. 131.

² Там же. С. 179.

³ Анучин Е. Н. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России с учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени. СПб., 1872.

⁴ Градовский А. Д. Начало русского государственного права: в 15 т. СПб., 1904. Т. 9.

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 безграничным¹.

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

¹ Градовский А. Д. Указ. соч. С. 123.

государственных учреждений, но и как совокупность его служащих – чиновничества, предоставляя возможность для сравнения материального положения чиновников Министерства внутренних дел и полиции относительно других¹. Структура полицейского аппарата Российской империи и его функции, кадровый состав полиции рассматривались в трудах К. Г. Федорова, Д. И. Шинджикашвили². 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 реформированию³.

Вопросы организации общей полиции Российской империи и направлений ее деятельности во второй половине XIX в. – начале XX в. рассматривались в трудах Т. И. Желудковой, В. А. Шелкопляс⁴. Эти работы являются небольшими по объему и предназначены для учебных целей.

В. А. Шелкопляс 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

¹ *Ерошкин Н. П.* Крепостническое самодержавие и его политические институты. М., 1981; *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983; *Зайончковский П. А.* Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880 годов. М., 1964; *Зайончковский П. А.* Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х годов). М., 1970; *Зайончковский П. А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978.

² *Федоров К. Г., Ярмыш А. Н.* История полиции дореволюционной России: учеб. пособие / под ред. Р. С. Мулукаева. Ростов н/Д., 1976. *Шинджикашвили Д. И.* Министерство внутренних дел царской России в период империализма. Омск, 1971.

³ *Мулукаев Р. С.* Полиция и тюремные учреждения дореволюционной России. М., 1964; *Мулукаев Р. С.* Общеуголовная полиция дореволюционной России. Ее классовый характер. М., 1979; *Мулукаев Р. С.* Полиция в России (IX в. – нач. XX в.): монография. Н. Новгород, 1993.

⁴ *Желудкова Т. И.* Основные направления деятельности полиции дореволюционной России по охране феодального и буржуазного общественного порядка. М., 1977; *Шелкопляс В. А.* Полицейская реформа в России в 60-х годах XIX в. Минск, 1981.

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»¹.

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. Скрипилев².

В труде М. И. Сизикова, А. В. Борисова, А. Е. Скрипилева рассматривается история полицейских учреждений Российской империи с момента учреждения

¹ *Шелкопляс В. А.* Указ соч. С. 9–10.

² *Беляева Л. И.* Организация и методика распространения профессиональных знаний среди чинов полиции Российской империи // Проблемы преподавания и изучения истории государства и права, органов внутренних дел России: материалы конф. М., 2000. С. 31; *Беляева Л. И.* Развитие науки о полиции в России // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 1. С. 115–119; *Борисов А. В.* *Гончарова Ю. В.* Подготовка и воспитание кадров полиции России (XVIII век – 1917 год): лекция. М., 1999; *Борисов А. В., Колодкин Л. М.* Становление и развитие юридического образования в дореволюционной России. М., 1994; *Сизиков М. И.* История государства и права России с конца XVII до начала XIX в. М., 1998; *Сизиков М. И., Борисов А. В., Скрипилев А. Е.* История полиции России. (1718–1917 гг.). М., 1992; *Кобозев А. А.* Система профессиональной подготовки кадров органов внутренних дел России: исторический и организационно-правовой аспекты: монография. Домодедово, 2005; *Колодкин Л. М., Костылев А. О.* Прохождение службы чинами полиции и жандармерии Российской империи в конце XIX – начале XX вв.: лекция. М., 1998; *Борисов А. В., Дугин А. Н., Малыгин А. Я.* и др. Полиция и милиция России: страницы истории. М., 1995.

полиции и до ее ликвидации Февральской революцией. Авторы определенное внимание уделили и кадровым вопросам полицейского аппарата, прежде всего в XVIII в. – 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 медленно¹.

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.² и докторских исследованиях Ю. А. Реента, Ю. В. Тота, К. Л. Яковлева³ 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.

¹ Сизиков М. И., Борисов А. В., Скрипилев А. Е. История полиции России (1718–1917 гг.). М., 1992, С. 21.

² Бойкеева С. Е. Кадровое обеспечение полицейских органов в Российской империи (историко-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2001; Ершов Ю. А. Полиция России в пореформенный период комплектование, профессиональная подготовка и социальная защищенность (историко-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 1998; Костылев А. О. Организационно правовые аспекты работы с кадрами полиции и жандармерии Российской империи (1880–1917 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. М, 2000; Тимошевская А. Д. Особенности организации полиции в национальных регионах Российского государства (XIX в. – начало XX в.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; Ченкова В. И. Полиция и органы местного управления в феодальной России XVIII века (историко-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2001; Якушев В. А. Правовые основы материально-технического обеспечения и социальной защиты сотрудников полиции и милиции в Российском государстве, 1718–2009 гг. (историко-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

³ Реент Ю. А. Полицейская система российской империи начала XX века (1900–1917 гг.): автореф. дис. ... д-ра. ист. наук. М., 2002; Тот Ю. В. Реформа уездной полиции в правительственной политике России в XIX в.: автореф. дис. ... д-ра. ист. наук. СПб, 2001; Яковлев К. Л. Государственно-правовой статус Министерства внутренних дел Российской империи в дореформенный период (1802–1861 гг.): дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2016.

Значительный вклад в изучение деятельности полиции внесла монография «Три века Российской полиции»¹. Данный труд на основе обобщения огромного объема архивного материала содержит в себе рассмотрение структуры и основных направлений функционирования полиции России в XVIII в. – начале XX в., представляя значительную историческую и культурную ценность для общества.

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 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 полицейских органов 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 в. – 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

¹ Борисов А. В., Малыгин А. Я., Мулукаев Р. С. Три века Российской полиции. М., 2016.

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 соответствие 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 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 подобные

губернии, области и земли являются предметом специального исследования и в данной работе не рассматривались.

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,

– исследовать 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 познания.

Источниковая база включает в себя:

1. Нормативно-правовые акты Российской империи: законы, указы и положения, помещенные в Полное Собрание законов Российской империи, Свод законов Российской империи и Собрание 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 (фонд 339 – Канцелярия С.-Петербургского обер-полицмейстера); Центральном государственном архиве Республики Мордовия (фонды 21 – Саранское уездное полицейское управление Пензенской губернии, 49 – Ардатовское уездное полицейское управление Симбирской губернии, 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 её 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 в. – 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:

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

– Всероссийская научно-практическая конференция «Российская государственность: история, современность и перспективы», прошедшая 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)»;

– XII Международная научно-практическая конференция «Современные взгляды на систему права», прошедшая 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»;

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

– LIV Международная научно-практическая конференция «Научная дискуссия: вопросы юриспруденции», прошедшая 13 октября 2016 г. в г. Москве; доклад на тему: «Кадровый аспект подготовки реформ в полиции в начале XX века».

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.

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.

Глава 1. Становление системы работы с кадрами полиции в XVIII в. – первой половине XIX в.

§ 1.1. 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 в. – середина XVII в.). В частности, в Разрядном приказе отмечались все назначения в службу и перемещения по должностям личного состава боярской и дворянской конницы. В связи с тем, что за воинскую службу полагалась компенсация, в Поместном приказе была информация об обеспечении дворян поместьями за службу на воинском поприще согласно установленным на тот период нормам. В Казачьем приказе содержалась информация о казачьем войске. При дворе царя были руководители приказа Большого дворца (управлявшего дворцовыми землями), Конюшенного (управлявшего царской конюшней), Ловчего и Сокольничего (управлявшего охотничьими делами), Постельничего (управлявшего царской спальней). Перечисленные должности могли занимать лишь наиболее родовитые феодалы по принципу местничества, так как они считались особо почетными и важными.

Обязанность нести службу возлагалась на «служилых людей по отечеству», в категорию которых входили князья, бояре, дворяне, дети боярские и «служилых людей по прибору», т. е. стрельцов, городских казаков, пушкарей и пр.

В последующем, в 1682 г., в России принцип назначения на государственные должности в зависимости от родовитости был отменен.

Процесс становления и развития системы работы с кадрами полиции Российской империи невозможно исследовать без формулирования основных понятий, характеризующих важнейшие признаки, качества, стороны кадровой деятельности. Разумеется, понятия относительны, условны. Часть понятий заимствована из других наук (философии, политологии, социологии, педагогики, психологии), хотя иногда в них вкладывается несколько иное содержание. Поэтому нередко необходим новый ретроспективный подход к известным понятиям, их раскрытию (например, к характеристике содержания кадровых процессов, к раскрытию принципов подбора и расстановки полицейских кадров, их подготовки и использования, к выбору критериев оценки кадров и т. д.). Возникает вопрос об уточнении понятийного аппарата и корректности в использовании некоторых современных терминов применительно к анализу исторических процессов, происходивших в России.

При использовании категорий, понятий, терминов необходимо определить их соотношение, иерархичность, системность. При выявлении закономерностей и тенденций развития системы работы с кадрами полиции России, по мнению автора, целесообразно дополнительное раскрытие значений таких понятий, как «система», «кадры», «работа с кадрами» и др. в современном их понимании и в ретроспективе, применительно к рассмотрению кадровых вопросов полиции в исследуемый период.

Значительное влияние на конструкцию понятия оказывает та методологическая позиция, которой придерживается автор исследования. Для уяснения сути того или иного словосочетания следует начать с его составляющих.

На первый взгляд словосочетание «развитие системы работы с кадрами» достаточно простое для понимания. Но при более детальной проработке вопросов,

круг которых оно затрагивает, возникает проблема неоднозначного толкования некоторых его составляющих.

В настоящем диссертационном исследовании отдается предпочтение понятиям «развитие», а не «создание», «работа с кадрами», а не «кадровая работа» и «система работы с кадрами», а не «кадровая система». Причин тому несколько. Руководствуясь этимологическим подходом, попытаемся вывести определение «системы работы с кадрами полиции».

Термин «кадры» в переводе с французского языка (*cadres* – личный состав) означает основной (штатный) состав работников организаций. Во французский язык он вошел из латинского (*quadratus* – четырехугольник, квадрат, рамка).

Созданный в середине XIX в. «Военный энциклопедический лексикон» дает первое в российской исторической литературе определение рассматриваемому термину: «Кадры (*cadres*, т. е. рамки). Кадрами называются офицеры, унтер-офицеры и фланговые ряды, необходимые для составления основы полка, батальона или другого войска... Кто желает иметь хорошие войска, тот, прежде всего, должен озаботиться о состоянии хороших кадров, дать им свойственное с потребностью устройство, усовершенствовать их в знании обязанностей службы и вкоренить в них строжайшую дисциплину. Влияние кадров на дух и тактическое состояние войск чрезвычайно велико; они составляют, так сказать, нервную систему военного тела, душа которого есть начальник. С неблагонадежными, нетвердыми в своем деле кадрами никакое войско, при самом пламенном желании, не может произвести ничего важного. Поэтому то народныя ополчения никогда еще не соответствовали ожиданию, когда они не были поддерживаемы регулярными войсками, или не управлялись приуготовленными заблаговременно

кадрами». ¹ Толковый словарь В. И. Даля предлагает аналогичное по смыслу, но более краткое определение².

В современных работах кадры представлены, как правило, в качестве социально-экономической категории, определяющей их как основной постоянный (штатный) состав работников, обладающий способностью выполнять задачи организации государственного учреждения³.

Согласно п. 6.7 Проекту Концепции кадровой политики Министерства внутренних дел Российской Федерации в органах внутренних дел Российской Федерации (на период до 2020 г.) кадры МВД России – постоянный состав сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников, состоящих на службе либо в трудовых отношениях с органами, организациями и подразделениями системы МВД России⁴.

Кроме того, для определения понятия «кадры» применительно к полиции в исследуемый период, необходимо рассмотрение такой категории как «чиновник». Согласно Большому российскому энциклопедическому словарю, чиновником в России до 1917 г. назывался государственный служащий, имевший определенный классный чин по Табели о рангах. В широком смысле чиновниками называли и низших государственных служащих, не имевших чинов (канцеляристы, копиисты и др.)⁵. Исходным понятием, лежащим в основе понятия «чиновник», является «чин» – служебный разряд у военных и гражданских

¹ Военный энциклопедический лексикон, издаваемый обществом военных литераторов и посвященный Его Императорскому Высочеству наследнику цесаревичу великому князю Александру Николаевичу: в 14 т. СПб, 1842. Т. VI. С. 411.

² *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. СПб, 1881. Т. 2. С. 71.

³ См.: Энциклопедия государственного управления в России: в 4 т. М., 2005. Т. 2. С. 164; *Маслова В. М.* Управление персоналом: толковый словарь. М., 2014.

⁴ Проект Концепции кадровой политики Министерства внутренних дел Российской Федерации в органах внутренних дел (на период до 2020 года) [Электронный ресурс]. URL: <http://do.znate.ru/docs/index-21337.html> (дата обращения: 10.08.2017).

⁵ Большой Российский энциклопедический словарь. М., 2008. С. 1577.

служащих. Деление гражданских служащих в России было трех видов: классные чиновники, канцелярские служители и низшие служители. Служба в полиции составляла часть государственной гражданской службы. Все должности были разделены на соответствующие классы. Занятие новой должности в полиции означало присвоение и нового соответствующего классного чина. Полицейский служащий являлся лицом, занимавшим должность и осуществлявшим от имени императора предписанные в законе или ином нормативном акте действия. Законом регулировались все основные стороны государственно-служебных правоотношений: жалование, пенсия, ограничения по службе, поощрения за отличие в службе, взыскания и т. п. Правовая база государственной гражданской службы являлась основой правовой регламентации работы с кадрами полицейских учреждений.

Таким образом, чиновником применительно к полиции в рассматриваемый период являлся государственный служащий, исполнявший обязанности по должности в полиции за денежное вознаграждение.

Исходя из всего вышеизложенного, под «кадрами полиции Российской империи» следует рассматривать постоянный (штатный) либо временный руководящий (начальствующий, командный) и подчиненный личный состав полицейских органов, а также иных чиновников, выполнявших служебные обязанности в полиции и получавших за это вознаграждение.

Общеизвестно, что работа означает какую-либо деятельность¹. Совмещение двух понятий позволяет сказать, что работа с кадрами представляет собой деятельность по управлению личным составом и служащими полиции. Рассмотрение работы с кадрами как управленческой деятельности предполагает, что она включает в себя разнообразные действия, методы и приемы, применение которых в конечном счете направлено на оптимальное использование ресурсов

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М, 2008. С. 311.

(в данном случае кадров). При этом все действия, методы и приемы осуществляются во взаимосвязи. В результате формируется целостный комплекс взаимосвязанных элементов с определенной иерархичностью построения, т. е. элементы располагаются на основе подчинения элементов низшего уровня элементам высшего уровня.

В. Н. Садовский на основе анализа и обобщения определений системы, приведенных в работах классиков общей теории систем (Л. фон Берталанфи, У. Р. Эшби, Ст. Бира, А. И. Умова и др.), дал философское определение системы как упорядоченного определенным образом множества элементов, взаимосвязанных между собой и образующих некоторое целостное единство¹.

Подобные определения встречаются и в других источниках².

В этой связи применительно к работе с кадрами справедливо использование более емкого термина – «система работы с кадрами», так как она является составной частью общей системы управления органами полиции, от успешного построения и эффективности которой зависит выполнение последними своих основных функций.

Реформирование органов полиции на различных этапах ее развития ставило руководителей полиции перед необходимостью поиска новых форм и методов работы с кадрами полиции в целях эффективного решения новых проблем. Отсутствие в подчиненном кадровом составе соответствующих людей делало невозможным реализацию нововведений в управлении, поэтому меры по совершенствованию управления в обязательном порядке дополнялись, закреплялись и развивались в формах и методах соответствующей кадровой политики.

¹ Садовский В. Н. Основания общей теории систем. М., 1974. С. 83.

² См., напр.: Теория и практика социального управления. Словарь-справочник / сост. Е. Ф. Яськов. М., 1997. С. 194.

Кадровая политика – это по сути своей основное (генеральное) направление работы с кадрами, заключающееся в совокупности принципиально важных ее основ, рассчитанное на достаточно длительный срок, содержащее в себе конкретные цели работы с кадрами на определенном отрезке времени и в перспективе. Помимо определения новых задач кадровая политика определяет актуальность текущих и необходимость устранения факторов, препятствующих развитию.

Далее необходимо конкретизировать блоки и элементы системы работы с кадрами применительно к полиции исследуемого периода.

Первым блоком является формирование штатной структуры кадровой системы полицейских органов, которая определяется структурой управления и выражается в системе должностей и штатном расписании.

Следующим блоком выступает комплектование кадров полиции. В состав этого блока входят такие элементы работы с кадрами, как:

- подбор, т. е. отбор с последующим назначением, связанным с вовлечением в сферу полицейской деятельности служащих, ранее в ней не участвовавших;
- расстановка, т. е. распределение служащих полиции в соответствии с их способностями согласно штатному расписанию;
- выдвижение, т. е. назначение служащего полиции на новую, более высокую должность;
- ротация, т. е. назначение со сменой места службы, но сохранением названия должности, либо изменяется и должность, но ее уровень остается прежним. Ротация – это перемещение по горизонтали в отличие от выдвижения, где оно происходит по вертикали;
- резерв, т. е. создание промежуточного звена между комплектуемыми органами полицейских подразделений и кандидатами на полицейские должности.

– уход (увольнение), т. е. прекращение исполнения служебных обязанностей в полиции по различным основаниям.

В третий блок элементов входят обучение и воспитание полицейских в процессе их службы, а также стимулирование их служебной активности («служебного рвения»).

Отдельным элементом системы работы с кадрами является оценка кадров. Она проходит через всю систему работы с кадрами полиции, выступая неотъемлемым компонентом штатно-организационного блока, блока комплектования, а также блока обучения, воспитания и стимулирования полицейских.

Существование системы предполагает, что она имеет общее назначение и общую направленность комплекса управленческих воздействий. С этой точки зрения целью системы работы с кадрами полиции является эффективное использование кадровых ресурсов полиции в реализации целей и задач всей системы полицейских органов в государстве.

В соответствии с данной целью система работы с кадрами полиции предполагает реализацию следующих задач:

- формирование штатной структуры полицейских органов как организационной основы системы работы с ее кадрами;
- комплектование органов полиции соответствующими кадрами;
- создание системы мер, стимулирующих служащих полиции к добросовестному исполнению своих обязанностей;
- выявление и развитие потенциала каждого служащего, подразделения, органа полиции;
- направление профессиональных и личностных способностей служащих полиции на разрешение проблем в сфере их деятельности.

В целом реализация этих задач обеспечивала решение сложной проблемы – формирования и совершенствования (развития) кадрового потенциала органов полиции. Реализация каждой из них невозможна в отрыве друг от друга. Это и позволяет говорить о наличии системы. Исходя из значения слова «развитие»¹, можно утверждать, что вышеназванная система не создается, а именно развивается, поскольку развитие в данном случае является способом организации этой системы.

Далее возникает вопрос о том, насколько правомерно говорить о понятии «система работы с кадрами полиции» применительно к истории российского государства до Новейшего времени. При этом следует учитывать некоторую условность этого понятия. Ведь относительно того времени нельзя говорить о работе с кадрами полиции, как о научно обоснованном, официально признанном направлении внутренней его деятельности в соответствии с более поздними представлениями².

Однако несмотря на то, что понятие «система работы с кадрами» в то время не употреблялось, именно тогда закладывался фундамент работы с кадрами в полиции Российской империи. Наглядными проявлениями такой работы можно представить: формирование кадрового корпуса полиции, деятельность государственной власти по созданию и развитию системы полицейского образования, первые опыты по созданию в полиции кадровой службы, совершенствование системы комплектования. В законах, регламентах, указах, созданных в период существования Империи, были сформулированы основные

¹ Развитие – эволюция, направленное изменение какого-либо органического целого (биологического, социального, культурно-исторического) в процессе которого разворачиваются его внутренние возможности. См.: Большой Российский энциклопедический словарь М., 2007. С. 1887.

² *Лойт Х. Х.* Государственная кадровая политика в России и ее реализация в органах внутренних дел (исторический и организационно-правовой аспект): дис. ... д-ра. юрид. наук. СПб, 1998.

положения системы работы с кадрами полиции: цели, задачи, способы и пути реализации в практической деятельности.

Недостаточная теоретическая разработка рассматриваемой проблемы, сложность введения современного понятийного аппарата работы с кадрами в изучение кадровых процессов в Российской империи обусловили необходимость дать авторское определение системы работы с кадрами в полиции в исторических условиях XVIII в. – начала XX в.

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.

§ 1.2. Правовые основы создания полиции и организации работы с ее кадрами в первой половине XVIII в.

Практически до конца второго десятилетия XVIII в. полицейские функции в России были обязанностью центральных и местных органов власти. Правовая регламентация данных учреждений содержалась в Соборном Уложении 1649 г., Указных книгах приказа Тайных дел, Земского приказа, Разбойного приказа, Холопьяго приказа и др., а также указами самого царя и Боярской думы.

Одной из причин для создания полиции в России послужила теория полицейского государства, разработанная в Западной Европе. Согласно ей народ был неспособен самостоятельно достичь счастья без всеобъемлющей опеки государства, основным органом которого являлась полиция с широким кругом полномочий¹.

Петром Великим был создан специальный орган – регулярная полиция, который впервые в истории России отделился от административно-судебных органов. В Санкт-Петербурге – новой столице Российского государства – первоначально и возникла полиция. Указами от 25 мая и 7 июня 1718 г. была учреждена Канцелярия Полицеймейстерских дел, определен её руководитель – генерал-полицеймейстер, который получил от императора инструкцию, так называемые «Пункты». На должность генерал-полицеймейстера был назначен царский денщик Антон Мануилович Девиер².

Данный законодательный акт не определял штатную структуру полиции, но предписывал использовать местное население для осуществления полицейской деятельности.

¹ Стёпкин Е. Ю. Проблемы реформирования полиции Российской империи в политико-правовой мысли XVIII века: монография. М., 2015. С. 5.

² Указ от 25 мая 1718 г. Пункты, данные Санкт-Петербургскому генерал-полицеймейстеру. – О смотрении, чтобы строение домов производилось по указу; о содержании улиц в чистоте; о допущении торговых шалашей в указанных местах; о съестных припасах; о подозрительных домах; о гулящих людях; о приезжих и отъезжающих; об определении с дворов караульщиков, в каждой слободе или улице старост и при каждом десяти дворах десятского и о распространении повинного постоя на людей всякого чина и звания. См.: Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. V. № 3203.

О. Г. Агеева сравнила инструкцию А. М. Девиеру с Наказом о градском благочинии 1649 г. и Наказом московским объезжим 1667 г. «Сравнение содержания пунктов-инструкций от 25 мая 1718 года с наказами объезжим, то есть, городскими службами допетровского времени, показывает, что несколько пунктов петербургского «устава» просто повторяли указы, являвшиеся уже обычными, традиционными в допетровском городском быту. Это пункты, касающиеся порядка на улицах (пресечение драк, караульная служба – № 7, 12 инструкции), необходимости докладывать о подозрительных домах (азартная игра в карты и др. – № 9), принятия противопожарных мер (осмотр печей, участие в тушении пожаров, содержание заливных труб и др. – № 8, 12). Что касается организации самого надзора, то выборным караульщикам с дворов (десятков) допетровского времени соответствовали выборные старосты и десятские в Петербурге (№ 13). Очевидно, что большинство из указанных обязанностей объезжих голов фигурировало и в пунктах петербургских «смотрителей» 1710-х годов»¹.

4 июня 1718 г А. М. Девиер для обеспечения исполнения своих требований направил в Сенат обращение о предоставлении ему нормативных актов, коими полиция обязана руководствоваться и обнародовать «царскую волю», обязывавшую население С.-Петербурга выполнять требования генерал-полициймейстера, а также обеспечить полицию необходимым числом людей.

В России на момент создания «регулярной» полиции имелся свой оригинальный опыт в сфере комплектования персоналом структур, обеспечивающих общественное благочиние. Так, Наказами о градском благочинии 1649 г. и московским объезжим 1667 г. были определены в том числе

¹ Агеева О. Г. «Величайший и славнейший более всех град в свете» – град святого Петра (Петербург в русском общественном сознании начала XVIII века). СПб., 1999. С. 141.

и кадровые вопросы по количеству людей, способам их набора, а также наказания за неисполнение ими своих обязанностей¹.

С первых дней существования в Петербурге Полицмейстерской канцелярии, полицейские функции в ней исполняли военнослужащие регулярной армии, созданной в рамках масштабных реформ системы обеспечения прежде всего внешней безопасности и управления в государстве. Создание армии по европейскому образцу происходило и ранее, однако лишь при Петре возникла необходимость в аппарате тотального подавления сопротивления реформам. Армия, кроме функции обеспечения внешней безопасности и поддержания экспансии, рассматривалась и в качестве инструмента внутренней безопасности в государстве, кузницы кадров нарождавшегося административно-управленческого аппарата Империи.

Поддержание порядка в раннем Петербурге в первую очередь осуществлялось военнослужащими гарнизона, которые, кроме прочего, несли и патрульно-постовую службу в городе². Потому неудивительно, что вновь созданная регулярная полиция комплектовалась из военнослужащих, тем более что и задачи, ставившиеся перед ней, во многом определяли военизированный характер ее деятельности³.

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

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. I. № 6, № 407. С. 164, 675.

² РГАДА. Ф. 198. Д. 1020. Л. 1–8.

³ Яковлев К. Л. К вопросу о взаимодействии Министерства внутренних дел и Военного министерства в области обеспечения правопорядка в первой половине XIX в. // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 2 (40). С. 86–87.

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.

Петр I представлениями о «варварстве» своей страны всего лишь хотел преодолеть психологический барьер в сфере обеспечения благочиния для усвоения западной информации. Тем более, что такое «ученичество» Петр рассматривает как временное¹.

25 мая 1718 г. стало важным этапом в развивавшемся процессе: Пункты, данные А. М. Девиеру, поставили его перед необходимостью комплектования подчиненного полицейского аппарата персоналом, необходимым для его функционирования.

В тот же день Сенатским указом в его распоряжение передавались 10 офицеров, 20 унтер-офицеров, 60 солдат «добрых» и 10 приказных служителей, возглавляемых дьяком. Упоминание «добрых» солдат отражает установку на комплектование вновь созданного полицейского органа военными, пригодными к качественному исполнению полицейской службы. Данный факт органично вписывается в общие принципы формирования кадрового состава армии, а опосредованно – и всей системы государственных органов во вновь создаваемых административно-управленческих учреждениях.

Недостаток финансирования и отсутствие у Полицмейстерской канцелярии урегулированного законом статуса являлись основными проблемами при комплектовании полиции. Кроме того, серьезной проблемой комплектования являлся общесистемный дефицит подготовленных, да и зачастую просто грамотных кандидатов. Генерал-полицеймейстер А. М. Девиер в связи с трудностями найма писцов вынужден был использовать грамотных малолетних,

¹ Отзыв Петра Великого об отношениях наших к Европе (из бумаг Остермана) // Русский архив. 1874. Кн. 1. С. 1579.

но неопытных работников¹. Доношения в Сенат зачастую писались им собственноручно, причем многие из них состояли из более чем десятка страниц рукописного текста². Сам Царь вынужден был лично заниматься рассылкой по губерниям планов очередного рекрутского набора³. Самодержец Российский, как обыкновенный приказной дьяк, подсчитывал и рассылал по губерниям требования о рекрутах. Подобные ситуации отмечали и иностранцы, находившиеся в России в тот период по делам службы. В своих записках Юст Юль, датский посланник при Петре Великом, отмечал: «Проезжая по городу, я случайно встретил царя, (который) сам делал сортировку между солдатами и офицерами, (устраняя) старых (и) негодных (к службе), (причем) сам обо всем расспрашивал и писал. Удивительнее всего было спокойствие, с каким (он это делал). Непосвященный подумал бы, что никакого другого дела у него нет, тогда как (в действительности) во всей России (государственные) дела гражданские, военные и церковные ведаются им одним, без особой помощи (со стороны) других»⁴. Показательно в этом плане и доношение в Сенат о не прислании в течение длительного периода времени секретаря Военной коллегии Ильи Максимова, откомандированного на место секретаря Главной полицмейстерской канцелярии Кузьмы Межуева, в связи со старостью и болезнью оно, из-за чего «в исправлении дел учинена остановка»⁵. Вот в каком беспорядке находилось делопроизводство в России в этот период.

Использование же 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

¹ РГАДА. Ф. 248. Кн. 1206. Л. 432.

² РГАДА. Ф. 248. Кн. 1206. Л. 350–358.

³ Письма и бумаги Петра Великого. М., СПб., 1874–2003. Т. 10. № 3994, 4002–4004.

⁴ Юль Ю. Записки датского посланника в России при Петре Великом // Лавры Полтавы. М., 2001. С. 387.

⁵ РГАДА. Ф. 248. Кн. 1206. Л. 427.

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.

К концу 1718 г. в полиции вместе с генерал-полицмейстером числилось 42 человека, а к концу 1719 г. – 67 человек¹, то есть из выделенных сенатом 101 человека персонала полиции по офицерам, унтер-офицерам и канцелярским служителям на службе находилось немногим более половины от предполагаемого состава, а по солдатам – фактически одна треть. Это объяснялось тем, что дворяне 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 соотносима с численностью офицерского состава. По солдатам ситуация объясняется традиционно широким привлечением населения к исполнению охранительных функций, высоким некомплектом рядового состава в действующих частях в связи с повышенными нагрузками низших чинов в отпращивании 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.

Такая организация полиции уравнивала её служащих с военнослужащими. Так, сенатским указом от 7 июля 1718 г. жалованье и продовольствие

¹ Сизиков М. И. Общая полиция в России XVIII в. М., 1999. С. 11.

предписывалось выдавать унтер-офицерам и рядовым Полицмейстерской канцелярии наравне с жалованьем и продовольствием гарнизонных солдат¹.

Основной проблемой при формировании созданной Полицмейстерской канцелярии было то, что у неё отсутствовал урегулированный законом статус. Даже само её название законодательно было не определено. Не было конкретизировано место Полицмейстерской канцелярии в системе государственных органов. Оно частично определялось в дальнейшем, в ходе становления этого органа отдельными узаконениями и самой его практической деятельностью.

Отдельное уточнение функций полиции и принципов её организации было сделано в Регламенте Главного Магистрата 1721 г. В нем, в частности, указывалось: полиция «споспешествует в правах и в правосудии, рождает добрые порядки и нравоучении, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет и принуждает каждого к трудам и честному промыслу, чинит добрых досмотрителей, тщательных и добрых служителей, города и в них улицы регулярно сочиняет, препятствует дороговизне и приносит довольство во всем потребном к жизни человеческой, предостерегает все приключившиеся болезни, производит чистоту по улицам и в домах, запрещает излишество в домовых расходах и все явные погрешения, призирает нищих, бедных, больных, увечных и прочих неимущих, защищает вдовиц, сирых и чужестранных, по заповедям Божиим, воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных науках; в кратце ж над всеми сими полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков, и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства»².

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. V. № 3216.

² Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. VI. № 3708.

Сам факт включения в Регламент раздела о полиции свидетельствует о намерениях Петра и дальше развивать этот государственный институт. Главный магистрат должен был руководить органами сословного городского самоуправления – магистратами. Предполагалось, что они будут создавать и содержать городскую полицию. Государство, большую часть бюджета тратившее на содержание армии и флота, хотело переложить бремя расходов на полицию на горожан. Но неразвитость промышленности и торговли обуславливали малочисленность и финансовую слабость городов. Поэтому магистраты были образованы не во всех городах, а там, где это состоялось, магистраты полицию не создали. Если бы идея создания полиции магистратами была воплощена в жизнь, разветвленная сеть городских полицейских учреждений в России появилась бы уже в первые десятилетия XVIII в., а их дальнейшее развитие пошло несколько иным путем.

Широкий круг задач полиции, закрепленный в Регламенте Главного магистрата, требовал расширения полицейских штатов, учреждения полиции в крупных городах, соответствующего комплектования вновь создаваемых полицейских органов.

В связи с прибытием в древнюю столицу в конце 1721 г. Петра I, принявшего титул императора, были предприняты соответствующие полицейские меры. 17 января 1722 г. издаются Пункты о назначении в Москве для крепости караулов переменных солдат. 19 января 1722 г. в Москве была учреждена должность Обер-полицмейстера, а 9 июля он получил от Императора подробную (48 статей) инструкцию¹. Этот нормативный акт, а также Инструкция теперь уже в целом для Московской полицмейстерской канцелярии от 10 декабря (46

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. VI. № 4047.

пунктов) весьма подробно регламентировали различные стороны организации и деятельности полиции, в том числе порядок ее комплектования кадрами (ст. 45)¹.

Идея создания регулярной полиции повсеместно нашла свое подтверждение в императорских указах об учреждении полицмейстерских контор в Кронштадте (сентябрь 1722 г.) и Астрахани (май 1723 г.), которые должны были подчиняться Главной полицмейстерской канцелярии независимо от местных органов управления. Однако в жизнь они воплощены не были.

В отдельных крупных городах, как правило, из числа офицеров размещенного в них гарнизона назначался полицмейстер, имевший в своем распоряжении команду примерно из десятка сержантов и солдат. Канцелярская же работа в учреждаемых при них полицмейстерских канцеляриях по подготовке материалов для судей, исполнению их решений, осуществлением воинского постоя, заведением тюрьмами, учетом денежных сумм и т. д., возлагалась на канцеляристов, подканцеляристов и копиистов².

Первые годы после образования регулярных полицейских органов, они испытывали значительные трудности в комплектовании кадрами. Общий штат полиции того периода был довольно небольшим. В книге обер-секретаря Сената И. К. Кириллова «Цветущее состояние Всероссийского государства» имеются следующие сведения: Главная полицмейстерская канцелярия имела штат: Сенатор и генерал-лейтенант граф Антон Девиер, 1 обер-полицеймейстер, 1 ассессор, 1 секретарь, 1 переводчик, 3 канцеляриста, 6 подканцеляристов, 6 копиистов, 1 прапорщик, 3 сержанта, 4 капрала, 33 солдата, 3 барабанщика, 2 сторожа, 1 заплечной мастер (палач). При той же канцелярии в четырех

¹ Там же. № 4130.

² *Бойкеева С. Е.* Кадровое обеспечение полицейских органов в Российской империи (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2001. С. 15.

командах: 2 капитана, 2 поручика, 4 капрала, 40 солдат, 8 копиистов. Итого 123 человека¹.

Московская полицыймейстерская канцелярия состояла из обер-полицыймейстера бригадира Максима Тимофеевича Грекова (в должности с 11 апреля 1722 г. по 23 декабря 1728 г.), 3 секретарей, 1 расходчика, 9 канцеляристов, 4 подканцеляристов, 22 копиистов, а у офицеров на съезжих дворах – 12 копиистов, 3 сторожа. Итого 55 человек². Всего же общий штат в обеих канцеляриях составлял 178 человек. При обширнейшей компетенции и объемном делопроизводстве такая численность была более чем недостаточна.

Жалованье и провиант полицейские получали наравне с военнослужащими. Примечательно, что жалование армейских офицеров иностранцев было выше окладов русских офицеров. Полиция того периода не являлась исключением в данном подходе: генерал-полицмейстер, португалец А. М. Девиер, жалован был императором окладом в 1 500 рублей в год, а его главный помощник майор Рыкунов – 168 рублей в год³. По сведениям М. И. Сизикова, в 1718 г. капитану полиции в год полагалось 96 рублей, прапорщику – 50 рублей, вахмистру – 14 рублей 40 копеек, сержанту – 10 рублей 08 копеек, каптенармусам – 13 рублей 68 копеек, капралам – 6 рублей, писарям – по 8 рублей 04 копейки, рядовым – по 7 рублей 20 копеек. Провиант и амуницию штаб и обер-офицеры полицмейстерской канцелярии получали из Главного комиссариата, а с 1721 г. – из остаточных сумм Военной коллегии. В 1719 г. для служащих полиции была введена особая форма, отличавшаяся от армейской униформы васильковым цветом кафтана, штанов и чулок. На вооружении чинов полиции были алебарды, фузеи со штыками и шпаги⁴.

¹ Кириллов И. К. Цветущее состояние Всероссийского государства. М., 1977. С. 44.

² Там же. С. 114.

³ РГАДА. Ф. 248. Кн. 1206. Л. 369.

⁴ Сизиков М. И. История полиции России (1718–1917 гг.): Становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII века. Вып. 1. М., 1992. С. 14.

В России при поступлении в службу существовал обычай давать клятву верности (приносить присягу), смысл которой заключался, прежде всего, в установлении определенных отношений между тем, кто принимал к себе на службу (военную, государственную), и вступающим на эту службу. Присяга на верность принималась не только солдатами и офицерами русской армии, но также и служащими полиции при назначении на должность. Указом Петра Первого от 19 июня 1719 г. «О присяге на верность службе»¹ она была переведена из традиции в ранг государственного закона. Указом обязывались присягать чиновники Сената и коллегий, губернаторы, воеводы и другие «управители и служители». Позднее указом Петра Первого от 10 ноября 1721 г. «О учинении присяги на каждый чин, как военным и гражданским, так и духовным лицам, а солдатам, при определении в службу» объявлялось обязательное принятие присяги при поступлении на государственную службу².

При принятии присяги полицейские клялись «верным, добрым и послушным рабом быть» царю, царице и их наследникам, их права и прерогативы «по крайнему разумению, силе и возможности предостерегать и оборонять и в том живота своего в потребном случае не щадить», способствовать полезным для царя делам, предотвращать от него беду и убыток, строго соблюдать тайну, исполнять законы и предписания начальства. Ритуал приведения к присяге «на верность службе» соблюдался неукоснительно на протяжении всего XVIII столетия. После произнесения самого текста присяги чиновник целовал Евангелие и крест. К присяге «на верность службе» приводили непосредственные начальники принимавшего присягу или дававшего клятвенное обещание. Присяга принималась в присутствии священника. После принесения присяги присягающие подписывали индивидуальные клятвенные обещания – «присяжные листы».

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. V. № 3393.

² Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. VI. № 3816.

Присяга на верность давалась лишь только одному лицу – Государю. Служащие Главной полицмейстерской канцелярии принимали присягу в соборе святых апостолов Петра и Павла¹. Лица иного вероисповедания присягали особым образом, в присутствии священнослужителя того вероисповедания, к которому принадлежал принимающий присягу².

Вопрос комплектования полиции лицами, уже состоявшими на государственной службе, неоднократно поднимался генерал-полицмейстером. Так, в 1721 г. он внес в Сенат предложение о замене сотских, пятидесятских и караульщиков рекрутами, содержание которых предлагалось путем введения дополнительного налога с населения. Положительное решение данного вопроса затрудняли в первую очередь постоянные финансовые трудности в государстве, а также крайняя нехватка лиц, способных по своим профессиональным качествам исполнять полицейские функции. Поэтому, несмотря на создание полиции, использование военных для поддержания порядка продолжилось. А. М. Девиер в письме от 2 декабря 1723 г. к А. Д. Меншикову в целях воспрепятствовать возвращению в места постоянной дислокации военнслужащих гарнизона писал, что находившиеся «при полицейских делах ундер-офицеры и рядовые, присланные из гарнизона, определены по сотням, которым даны каждому в команду соцкие и десяцкие, и за ними имеют они смотрение в караулах, в чистотах и в показании отводом квартир и в других полицейских делах, в чем в таких смотрах они и обыкли и жителей знают и сверх того обретаются при смотре работ»³. Кроме того, процесс преобразований, начатый Петром Первым, всячески тормозился старой приказной бюрократией, что не способствовало решению проблем, возникающих в процессе формирования

¹ РГАДА. Ф. 366. Оп. 1. Д. 27. Л. 9.

² ЦГА РМ. Ф. 21. Оп. 2. Д. 30. Л. 25, 26, 43, 45, 46.

³ Письма Девиера к кн. А. Д. Меншикову // Русский архив. 1865. № 52 от 2 декабря 1723 г.

системы работы с кадрами вновь созданного учреждения. Кадровая проблема полиции усугублялась также сложностью и непривлекательностью полицейской службы, отсутствием правовых основ чиновничества. В процессе реформирования государственного управления появляются новые чины, которые Петр раздавал, главным образом, основываясь на личных качествах назначаемых. Требовалось упорядочение новой системы назначений, регулирование производства в чины, а также законодательное закрепление правовых основ работы с кадрами государственного аппарата.

Становление системы работы с кадрами государственных органов сопровождалось выработкой принципов подбора и расстановки государственных служащих. Генеральный Регламент Петра I от 28 февраля 1720 г. вменял в обязанность руководителям государственных учреждений непрестанно заботиться о том, чтобы в канцелярии и конторы принимались на штатные должности компетентные лица. Придавалось достаточно важное значение профессиональным качествам и специальной подготовке чиновников. Знание законов Российского государства было обязательным для государственных служащих.

Генеральным Регламентом определялись такие основные обязанности государственных служащих, как «верность службе», сохранение государственной тайны, правильное оформление документов, соблюдение правил делопроизводства. Исполнение обязанностей службы должно было осуществляться «верно и прилежно, ни по дружбе, или вражде, или из-за взяток». Воспитание чиновников предписывалось проводить на началах «добродетели» и «любочестия», они должны были воздерживаться от «пития и игры, лжи и обманства».

В последующие годы требования к государственным служащим, установленные в Генеральном Регламенте, конкретизировались и дополнялись различными уставами, указами и инструкциями.

В утвержденной 24 января 1722 г. Петром Первым Табели о рангах устанавливались три вида государственной службы – военная, гражданская и придворная. В каждом из видов государственной службы вводилась единая система, номенклатура и иерархия чинов. Все чины разделялись на 14 классов или рангов. В целом в номенклатуру Табели включалось 262 должности, которые были разделены на 3 параллельных ряда чинов: 126 военных, 94 государственных (статских) и 42 придворных. Должность генерал-полцимейстера по Табели о рангах соответствовала пятому классу.

В соответствии с Табелью о рангах чиновничество делилось на две группы: табельные чиновники четырнадцати классов и государственные служащие, не вошедшие в Табель о рангах.

Вторая группа составляла институт «канцелярских служителей», являвшийся начальной ступенью государственной службы. Комплектование данных канцелярских должностей шло в основном разночинцами. В сущности, создавались две самостоятельные служебные лестницы: чиновная для дворян и канцелярская для детей приказных и разночинцев¹.

Обладающий чином служащий именовался чиновником. Табель о рангах определяла порядок поступления и прохождения службы от низших к высшим чином. Личные способности, профессиональные знания и опыт чиновников считались основными факторами их продвижения по службе. Знатность происхождения, ранее носившая определяющее значение для замещения государственных должностей, в определенной мере утратила свою силу.

¹ Писарькова Л. Ф. от Петра I до Николая I: Политика правительства в области формирования бюрократии // Отечественная история. 1996. № 4. С. 30.

В соответствии с новым порядком чиновничества предполагалось, что каждый чиновник может сделать служебную карьеру, опираясь лишь на знания, способности и служебное рвение.

Комментарии к Табели о рангах – так называемые пункты – содержали основополагающие принципы государственной службы. Предусматривался такой порядок прохождения государственной службы, при котором замещение вакансий осуществлялось путем продвижения по служебной лестнице непосредственно в учреждении, что предполагало их ответственность за свой кадровый персонал. «Пунктами» устанавливался порядок производства в последующие чины гражданской службы лишь после выслуги в предыдущих чинах и с учетом имеющегося образования. Так, получив чин коллегии юнкеров, молодые дворяне должны были изучить экономику, право и делопроизводство. Для совершенствования своих знаний их могли направить за границу¹. Обучение дворян для последующей работы в аппарате государственного управления являлось обязательным. В соответствии с «пунктами» определялись порядок выдачи дипломов, присвоение гербов, а также получение привилегий, полагающихся по должности².

Табель о рангах явилась нормативным актом, подытожившим преобразования государственного аппарата и законодательно закрепившим прохождение государственной службы в соответствии с новым порядком.

В правление Петра I были созданы правовые основы новой социальной категории – чиновничества. По данным Н. П. Ерошкина, по далеко не полным подсчетам, в его правление издано 3 314 указов, регламентов и уставов; в составлении и редактировании многих из них Петр I принял личное участие, при

¹ Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 4. М., 1996. С. 75–76.

² *Евреинов В. А.* Гражданское чиновничество в России. Исторический очерк. СПб., 1888. С. 39.

этом основная их часть была посвящена регламентации правового положения имевшихся сословий и регулированию их социальных действий¹.

Законодательством первой четверти XVIII в. в основном были закреплены правовые основания государственной службы и формирования кадрового состава чиновничества государственных органов. Нормативные правовые акты этого периода, кроме определения принципов подбора, подготовки и расстановки государственных служащих, также устанавливали требования, предъявляемые к их деловым качествам, образовательному уровню и имели долговременное значение в организации работы с кадрами государственных учреждений.

Реформы Петра Великого в системе государственной службы существенно повлияли на развитие полицейских учреждений и способствовали комплектованию их кадрами. Полиция, созданная Петром I, являлась в значительной мере инструментом для ломки традиционного общества, его модернизации, «вестернизации». Эти задачи в основном были решены. Реставрация была невозможна, и попытки ее проведения преемниками первого Императора не предпринимались. Полицию не постигла участь некоторых учреждений, введенных в начале XVIII в. и не привившихся на российской почве. Но развитие ее замедлилось после смерти Петра I. Определяющей причиной этого стал экономический кризис, хроническая нехватка денег у государства и осознание властью того, что возможность поправить финансовое положение за счет увеличения налогов с подданных, прежде всего с крестьян, практически исчерпана.

После смерти Петра I новое руководство страны поначалу существенно меньше внимания уделяло вопросам полицейской службы. Отсутствовало законодательно оформленное штатное расписание полицмейстерских канцелярий,

¹ *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968. С. 78.

названия должностей были крайне нечеткими и субординационно не определенными. Для службы в полиции, хотя и временно, прикомандировывались подьячие из иных государственных учреждений и военнослужащие армейских подразделений. Бывали случаи, что определенные задачи в полицейских учреждениях выполнялись лицами, ранее совершавшими преступления¹. В октябре 1726 г. Сенатом рассматривался отчет из Главной полицмейстерской канцелярии, где указывалось, что на службе в полиции состоят освободившиеся с каторги гулящие люди, большинство из которых оштрафованы за побег и кражи, «да и поныне состоят в непристойных непотребностях и пьянствах». На отношение к комплектованию полицейских органов в тот период красноречиво указывает тот факт, что на заявку Главной полицмейстерской канцелярии ей было выделено для различных полицейских работ 85 каторжных невольников². Сходная ситуация была и в московской полиции. Согласно докладу обер-полицмейстера Москвы вышестоящим инстанциям в его ведомстве в связи с недостатком офицеров «в отправлении дел чинится остановка» и в полиции «обретаются солдаты старые и дряхлые»³.

Здесь уместно коснуться вопроса о правовом закреплении места полиции в системе государственных органов. Учрежденный в 1718 г. Санкт-Петербургский Генерал-полицмейстер ввиду особой важности его должности не подчинялся Петербургскому генерал-губернатору, а Петербургская Полицмейстерская канцелярия подчинялась непосредственно Сенату, так же, как и коллегии. Правда, случалось, что статус Полицмейстерской канцелярии понижался по отношению к коллегиям. Например, сенатским указом от 24 октября 1722 г. Канцелярия обязывалась в коллегии направлять «доношения», а из коллегий в нее посылались

¹ РГАДА. Ф. 931. Оп. 3. Д. 18. Л. 14–16.

² Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. VII. № 4970.

³ РГАДА. Ф. 931. Оп. 3. Д. 14. Л. 12.

указы. Это означало подчиненное положение Главной полиции по отношению к коллегиям.

С созданием в 1726 г. Верховного тайного совета как высшего государственного учреждения руководители всех центральных ведомств, включая Генерал-полицмейстера, должны были обращаться к нему с «доношениями». Проявлением отношения высшей власти к полиции было то, что генерал-полицмейстер не вошел в число руководителей ведомств, чьи «доношения» в Верховном тайном совете должны были рассматриваться в их присутствии.

Назначенный вместо А. М. Девиера руководить столичной полицией обер-полицмейстер И. Поздняков не получил звания генерал-полицмейстера. Указом Петра II от 2 октября 1727 г. Московская полиция выводилась из подчинения Полицмейстерской канцелярии и передавалась в ведение генерал-губернатора Москвы. Однако столь резкий курс на децентрализацию управления полицией уже вскоре был скорректирован: в ноябре для руководства московской полицией из Санкт-Петербурга был переведен обер-полицмейстер И. Поздняков, а Московская полицмейстерская канцелярия из подчинения генерал-губернатора перешла в ведение Сената, а потом превратилась в Главную. Соответственно её персонал существенно расширился. В 1731 г. Сенатом были установлены штаты московской полиции, в результате чего увеличилось количество съезжих дворов в г. Москве с 8 до 12. Кроме того появилось промежуточное звено территориального управления городской полиции. Во главе каждого из шести съезжих дворов стояли майоры. Штаты съезжих дворов состояли из двух офицеров и двух урядников, шести солдат и одного барабанщика.

В январе 1732 г. императорским указом объявляется о назначении генерал-майора В. Ф. Салтыкова генерал-полицмейстером и «о имени ему главной дирекции над всеми полициями в государстве». Ему также предписывалось: «до сочинения генеральной, по должности его инструкции, во всем поступать ему, как

данная прежнему Генерал-полицмейстеру инструкция и по состоявшимся к тому указы, имеющиеся в Полицмейстерской канцелярии, повелевают». К слову сказать, новая инструкция так и не была издана.

В сентябре того же года было объявлено об увеличении штата Генерал-полицмейстерской канцелярии. В. Ф. Салтыкову удалось существенно укрепить полицию, направив в помощь Санкт-Петербургскому обер-полицмейстеру должности двух советников, квартиргера, двух офицеров, архитектора с учениками, канцеляристов 30 человек, дополнительно наряд в 135 человек из Санкт-Петербургского гарнизона (на годовую службу).

22 сентября 1732 г. именным указом генерал-полицмейстер обязывался определить полицию в Кронштадте в составе полицмейстера в чине капитана, двух поручиков, нескольких канцелярских служителей. Для выполнения полицейских функций из кронштадтского гарнизона направлялись 24 рядовых, три капрала и два унтер-офицера. Каждые полгода их следовало менять.

С возвращением императорского двора и правительства обратно в Петербург полицмейстерской канцелярии города снова присваивается статус Главной. Поначалу она находилась в подчинении Сената, но с 1734 г. перешла в непосредственное подчинение Кабинета Её Императорского Величества. Состав присутствия Главной полицмейстерской канцелярии включал 5 человек: генерал-полицмейстера, 2 советников и 2 ассессоров. Состав присутствий и в Петербурге, и в Москве не был постоянным.

В 1733 г. Главная полицмейстерская канцелярия и ее подразделения в Санкт-Петербурге, помимо членов присутствия (генерал-полицмейстер В. Ф. Салтыков, 2 советника и 2 ассессора), состояла из 99 человек. Таким образом, за неполные 6 лет (с 1727 г.), вместо столь необходимого увеличения, фактически произошло снижение штата на 24 человека. 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.

Поэтому по указанию императрицы Анны Иоанновны в апреле того же года была создана полиция во всех губернских, отдельных провинциальных и нескольких мелких городах Российской империи. Комплектовалась полиция из солдат и офицеров местных гарнизонов. Перешедшие в полицию военнослужащие в обязательном порядке принимали присягу, о чем в последствии докладывалось в Главную полицмейстерскую канцелярию¹. В губернских городах полицмейстерами назначались капитаны, в остальных поручики; к ним придавалось по одному унтер-офицеру и капралу, 8 или 6 рядовых и 2 канцелярских слуг². Жалование им выплачивалось из сумм, выделяемых на содержание воинских гарнизонов, за исключением штатских канцелярских служащих, содержание которых производилось из городских сумм. Данные факты указывают на то, что 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.

Офицеры, проходя обучение в Шляхетском корпусе, открытом в 1731 г., готовились и к службе в полиции. Уставом корпуса закреплялось, что цель этого учебного заведения – подготовка «воинов и граждан, искусных в политической экономии и в законах своего Отечества так, чтобы генерал, одержав победу, мог ... исполнять должность генерал-полицмейстера»³. Унтер-офицеры и рядовые были

¹ РГАДА. Ф. 366. Оп. 1. Д. 27. Л.Л. 3-4, 9.

² Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. IX. № 6378. С. 93.

³ *Борисов А. В., Колодкин Л. М.* Становление и развитие юридического образования в

обязаны знать Воинский устав, который, помимо воинских норм, содержал и нормы уголовного права. Указом от 21 сентября 1748 г., кадеты, обучавшиеся юриспруденции, обязаны были, наряду с другими дисциплинами, два раза в неделю учить Уложения, Генеральный Регламент и другие необходимые к знанию гражданских прав нормативно-правовые акты. Преподаванием этих дисциплин занимался «достойный статский чиновник»¹.

Законодательным актом «Об учреждении полиции в городах» от 23 апреля 1733 года фактически завершился первый этап законотворчества по созданию регулярных полицейских органов в регионах империи. Им впервые были определены штаты полицейских учреждений в губернских и провинциальных городах, которые фактически просуществовали полвека².

В организационном плане полиция с момента ее создания была неразрывно связана с армией. Эти связи последовательно расширялись. Постоянный рост полицейских задач вызывал необходимость временно придавать полицмейстерским канцеляриям отдельные воинские подразделения. Так, 18 марта 1731 г. сенатским указом Военная коллегия обязывалась «немедленно» укомплектовать Московский драгунский эскадрон, две роты которого должны были употребляться для полицейских разъездов и патрулирования, остальные же использовались «по требованиям Сысного Приказа для нужных посылок, сколько когда понадобится»³. Некоторое время две роты драгун состояли и при Главной полицмейстерской канцелярии в Санкт-Петербурге. Для патрулирования роты делились на 3 или 4 капральства во главе с командиром роты, который находился в подчинении Главной полицмейстерской канцелярии. В сентябре 1732 г. ежегодно должны были направляться в распоряжение столичной полиции

дореволюционной России. М., 1994. С. 12–13.

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XI. № 9532.

² Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма. М., 1987. С. 156.

³ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. VIII. № 5721.

«для караулу и прочего полицейского направления» 6 унтер-офицеров, 16 капралов, 120 рядовых для несения службы при полицмейстерской канцелярии, а также на съезжих дворах совместно с полицейскими представителями.

В 1736 г. традиционные финансовые трудности и начавшаяся война с Турцией повлияли и на комплектование полиции. Откомандирование военнослужащих без «крайней нужды» было отменено, т. е. комплектование полиции «крайней нуждой» не считалось. На службу рекомендовалось принимать отставных военных и гражданских чинов. Однако спустя всего четыре года Указом императрицы Анны Иоанновны от 14 мая 1740 г. проблемы комплектования полицейских структур фактически были возложены на армию. В 1742 г. для исполнения различных полицейских должностей в состав полиции были включены обер- и унтер-офицеры, отобранные из гвардейских и армейских полков. В 1745 г. генерал-полицмейстеру был присвоен 5-й класс по Табели о рангах, приравненный к армейскому генерал-поручику. А на следующий год он был подчинен непосредственно императрице, что ставило его во главе всех полицмейстеров империи.

В 1759 г. в постоянное подчинение Главной Полицмейстерской канцелярии передаются две роты драгун, одна из главных задач которых заключалась в предотвращении разбоев и грабежей на дороге между столицей и Москвой. Поскольку полицейская практика не лучшим образом влияла на военнослужащих, срок прикомандирования драгун был установлен небольшим – «переменять каждые четыре месяца».

5 марта 1763 г. именованным указом предписывалось направить три пехотных полка для караульных целей в Москву. В 1764 и 1765 гг. Военная коллегия докладывала, что «для раъезду и протчаго» в Санкт-Петербург был отправлен кавалерийский полк и один слободской гусарский полк, которые должны были ежегодно заменяться.

Полицейские функции российской армии того времени регламентировались различного вида нормативно-правовыми актами. Для регламентации использовались нормы военного, полицейского и административно-управленческого законодательства.

Согласно Р. З. Амирову, исследовавшему данные проблемы, можно выделить следующие виды нормативно-правовых актов:

1. Военные уставы, регламентировавшие компетенцию расквартированных войск, выполняющих многочисленные полицейские функции армии.

2. Именные указы, указы Сената, указы и инструкции сыщикам и т. д., регламентировавшие отдельные полицейские функции армии.

3. Регламентировавшие компетенцию государственных чиновников, обладавших военными и гражданскими властными полномочиями, и устанавливавшие порядок использования войск для исполнения полицейских функций под управлением местной администрации («Наказ воеводам, губернаторам и их товарищам», 1728 г.; «Наставление губернаторам», 1764 г.; «Учреждения для управления губерний», 1775 г. и т. п.).

4. Регламентировавшие порядок совместной деятельности армии и полиции, комплектование полицейских органов кадровыми и отставными военными, осуществление полицейского управления военными служащими¹.

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 её построения. Необходимо было, как минимум, увеличение штатной численности и изменение условий комплектования полицейских органов,

¹ Амиров Р. З. Полицейские функции армии российского государства (XVIII – первая четверть XIX в.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 12–13.

повышение авторитета полиции у населения. Этими вопросами была вынуждена заниматься императрица Елизавета Петровна в начале своего правления.

Основными причинами трудностей в работе с кадрами в части комплектования полиции в рассматриваемый период являлись: острейший недостаток квалифицированных чиновников, способных содействовать скорейшему становлению новой службы; низкая престижность службы и отсутствие должного поощрительного инструментария; принудительный порядок назначения не только нижних чинов, но и офицерского состава как следствие милитаризованности российского государства того периода; нежелание менять место службы, без должной компенсации сопутствующих расходов и издержек; неопределенность социально-правового статуса, а в связи с этим – и ценностных ориентиров своего служебного положения; психологическое сопротивление грубому насаждению «регулярного» порядка взамен традиционных форм поддержания внутренней безопасности.

§ 1.3. Изменение порядка комплектования кадрами полиции во второй половине XVIII в. – 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 службы¹. Большое количество дворян покидает службу. В связи с утечкой кадров из государственных учреждений правительство вынуждено было расширять продвижение по службе так называемых разночинцев. Сложившаяся практика назначения секретарей из приказных законодательно была закреплена в Указе от 20 апреля 1762 г. «О производстве в секретари приказнослужителей не из дворян»².

Екатерина II в свою очередь корректирует законодательные акты, касающиеся государственной службы, изданные ее мужем Петром III. В феврале 1763 г. издается именной указ «О рассмотрении акта, которым император Петр III дал вольность благородному российскому дворянству, и о приведении его содержания в лучшее совершенство»³.

Сенатским указом 1763 г. «Об определении отставных воинских и статских чиновников в службу по их желанию» обеспечивались преимущества для действительно служащих дворян перед теми, кто уйдет в отставку в соответствии с Манифестом о вольности дворянства⁴.

Согласно этому указу «впредь кто из отставных от воинской и штатской служб пожелают быть в штатской службе, по силе онаго ж именного, 1762 года февраля 18 дня указа, к определению к делам писать Герольдмейстерской конторе, не докладывая Правительствующему Сенату»⁵. Тем самым максимально упрощался порядок возвращения отставного чиновника на статскую службу, а также переход из военной в статскую службу.

Кроме того, Сенатским указом от 8 марта 1764 г. «О наполнении мест, назначенных при губерниях, провинциальных и воеводских канцеляриях, положенных по апробированным вновь штатам воинских чинов, из присылаемых

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XV. № 11444.

² Там же. № 11510.

³ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XVI. № 11751.

⁴ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XVI. № 11951.

⁵ Там же.

к отставке офицерами» офицеры, уходящие в отставку, решением Военной коллегии могли определяться на службу в местные госучреждения.

Утвержденный императрицей доклад Сената от 5 сентября 1765 г. «О порядке производства нижних канцелярских служителей в чины и определения на классные места; о приеме малолетних дворян в службу, и о производстве в судейские звания, а военных отставных в статские чины» запрещал производство в воинские чины служащих, которые после отставки от военной службы находились в статской службе, что призвано было унифицировать чинопроизводство и систему чинов как военного, так и гражданского управления. Также в докладе был определен порядок приема малолетних дворян на государственную службу в нижние чины и производство их в чинах наряду с действительно проходящими службу чиновниками. При этом даже малолетний дворянин имел преимущество в получении чина перед другими сословиями. Срок выслуги для производства в очередной классный чин коллежского секретаря тем «которые из приказных чинов, а не из дворян» устанавливался в 12 лет¹. Цель всех этих мер заключалась в недопущении проникновения в государственные структуры разночинцев. Сенатским указом от 13 апреля 1771 г. «О неопределении податных людей в статскую службу», категорически запрещалось всем присутственным местам принимать в какие-либо чины людей из податных сословий².

Уже в первые годы царствования Екатерина II приняла ряд мер по совершенствованию штатно-структурного элемента работы с кадрами полиции, в части увеличения общей численности Главной и Московской полицмейстерских канцелярий до 318 и 432 человек соответственно³. В 1763 г. Главную

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XVII. № 12465.

² Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XIX. № 13596.

³ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XVIII. № 12949, № 13075.

полицмейстерскую канцелярию вновь возглавил генерал-полицмейстер, было определено три советника и один ассессор. Московская полицмейстерская канцелярия состояла из коллежского советника и ассессора с обер-полицмейстером во главе.

Екатерина II разделила Правительствующий Сенат на шесть департаментов. К компетенции третьего департамента относился контроль над деятельностью всей полиции Империи. Однако назревшую проблему укрепления полицейских органов она мыслила как неотъемлемый элемент радикальной реформы всей системы центрального и местного управления, создания новых учреждений, развития законодательства.

14 декабря 1766 г. Екатерина II издает Манифест о созыве Уложенной комиссии, в которую должны были входить представители «всех свободных сословий». Задачей комиссии была разработка нового законодательства и реорганизация органов государственного управления. В 1767 г. Екатерина II, переписываясь со знаменитыми французскими учеными-энциклопедистами Вольтером, Монтескье, Дидро разделяла их взгляды на то, что при абсолютной монархии, можно выработать «разумные законы», создать эффективный государственный аппарат, опираясь на которые монарх будет воспитывать и просвещать поданных. Воспитанные и образованные под руководством монарха подданные избавятся сами и избавят общество от пока еще присущих им пороков, после чего настанет «век разума» и всеобщей гармонии.

Эти идеи были отражены в знаменитом «Наказе» Екатерины II, написанной ею для членов Уложенной комиссии в 1767 г. В нем определялись основные направления реформы государственного управления, принципы правовой политики и правовой системы. Концептуально «Наказ» являлся самостоятельным произведением, идеологически отражавшим российский подход к принципам «просвещенного абсолютизма». Однако довольно большая часть «Наказа»

копирует текст «Энциклопедии» Дени Дидро и Жана Лерона д'Аламбера, тексты трактатов Шарля Луи Монтескье «О духе законов», Чезаре Беккариа «О преступлениях и наказаниях».

В «Наказе» содержалось положение о том, что предупреждение преступлений является одной из приоритетных задач полиции. Административные полномочия полиции распространялись на «вещи, относящиеся к благочинию ... Тут не место пространным судебным порядкам, и здесь власть полиции ... Действия полиции должны быть ни маломедлительны и заключаются в обуздании особ и в исправлении их»¹.

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 подразумевается Главная полицмейстерская канцелярия. «Указы» частично воплощались в последующих нормативно-правовых актах, а также при решении организационно-штатных вопросов.

Учитывая и признавая справедливым сословный характер общественного устройства, Екатерина II писала, что начальник полиции должен назначаться из представителей «знатных фамилий», так как человеку невысокого социального статуса, будь он даже начальником полиции, «нелегко приобрести одобрение знатнейших и первейших». Определяя задачи обучения дворянских детей во вновь открытом Кадетском корпусе, Екатерина II писала, что образование нужно дворянину, чтобы хорошо выполнять обязанности офицера, гражданского чиновника, полицмейстера. Екатерине удалось привлечь дворян на службу в полицию, чего не скажешь о ее наследниках.

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XVII. № 12801.

Возлагая большие надежды на возможности государственного аппарата в реформировании России, в частности полиции, Екатерина II специально подчеркивала, что начальники полиции и их помощники должны были быть «освобождены от всякого недостатку», чтобы могли избежать того, «что может повредить чистоте их совести». Таким образом, идея привлечения на службу в полицию знатных людей и обеспечение их высоким жалованьем, высказанная Екатериной II в Наказе Главной полиции, рассматривалась как способ укрепления авторитета полиции, гарантия неподкупности ее руководителей¹.

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 сфере государственного управления, в том числе и в сфере обеспечения внутренней безопасности. Начало полицейской реформы было положено созданием сельской полиции. Для выполнения полицейских обязанностей в деревнях и селах в конце 1774 г. были введены должности сотских и десятских. Екатерина II сама написала «Инструкцию сотскому со товарищи», которую священники или кто-нибудь из грамотных людей вслух читали сотским и десятским, не владеющим грамотой.

Сотские, десятские избирались на сельских сходах не только из свободных, государственных, но и крепостных крестьян. После принятия сотскими, десятскими из крепостных присяги помещики не имели права привлекать их к другим работам. По истечении срока полномочий сотские и десятские из крепостных возвращались в прежнее состояние.

Но если они успешно справлялись со своим делом, то могли быть избраны на новый срок. Это, естественно, способствовало тому, что сотские и десятские старались хорошо исполнять свои обязанности.

¹ *Борисов А. В., Малыгин А. Я., Мулукаев Р. С.* Три века Российской полиции. М., 2016. С. 112–113.

Вряд ли сотские и десятские – неграмотные, находившиеся в крепостной зависимости крестьяне, – могли вполне эффективно выполнять возложенные на них многочисленные полицейские функции. Но важно было то, что власть создала низшее звено полицейской системы в самой мелкой административной единице – деревне, и только после этого приступила к реформе полиции.

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

В 1775 г. Екатерина II издала Манифест, получивший название «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи»¹. Данный нормативный акт, а также «Устав благочиния или полицейский» 1782 г.², стали основными правовыми актами, детально регламентировавшими наряду с другими вопросами работу с кадрами полицейских органов.

Согласно этому закону две-три губернии объединялись в наместничество. Наместничества, а также отдельные губернии возглавляли наместники (генерал-губернаторы, главнокомандующие). В компетенцию этих должностных лиц передавались многие функции, ранее осуществлявшиеся органами центрального управления, в том числе руководство полицией. Центральный орган управления полицией в лице Главной полицмейстерской канцелярии, упразднен.

Первым лицом в иерархии руководства губерний был губернатор, который назначался на должность лично императрицей и подчинялся только ей. В его руках, помимо общего руководства делами губернии, была сосредоточена и административно-полицейская власть. Вторым по значимости был губернский предводитель дворянства, ведавший кадровыми назначениями.

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XX. № 14392.

² Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXI. № 15379.

Согласно «Учреждениям» управление в уездах делилось на городское и собственно уездное. Осуществление полицейских функций в уезде возлагалось на коллегиальный орган – нижний земский суд (административно-полицейский орган), который подчинялся непосредственно наместническому (губернскому) правлению¹. Крупными городами управляли полицмейстеры, а небольшими – городничие².

Нижний земский суд был главным органом уездного управления практически во всех губерниях.

Нижний земский суд состоял из земского исправника, называвшегося также капитан-исправником, двух или трех заседателей от местного дворянства и двух – от крестьян. Уездный полицейский орган избирался на 3 года, и его состав утверждался губернатором. В тех уездах, где из-за малочисленности дворян не было уездных дворянских собраний, членов нижнего земского суда мог назначать губернатор, как правило, из числа гражданских чиновников или из отставных военных, которые могли и не иметь дворянского звания.

Следует отметить, что чин девятого класса, в котором состоял капитан-исправник, не давал права на получение потомственного дворянства. В дальнейшем власть неоднократно обращалась к уездному дворянству, чтобы оно не уклонялось от службы в нижнем земском суде.

В «Учреждениях для управления губерний» имелась обширная инструкция для капитан-исправника, определявшая его компетенцию и основные функции, высказывались требования к должности: «земскому исправнику надлежит отправлять должность свою с непоколебимой верностью и ревностью к службе императорскому величеству, с доброхотством и человеколюбием к народу,

¹ Учреждения для управления губерний 7 ноября 1775 г. // Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма. М., 1987. С. 216–217.

² *Лантева Л. Е.* Региональное и местное управление в России (вторая пол. XIX в.). М., 1998. С. 110–112.

с острожною кратостию без ослабления во всех делах и с непрестанным бдением, дабы везде установленный порядок всеми и каждым в уезде сохранен был в целости»¹.

Непосредственное отправление полицейских обязанностей, так называемых полицейских повинностей, возлагалось на нижних чинов земской полиции – десятских и сотских. Находясь в прямом подчинении уездного исправника, десятские и сотские, избранные на должности от крестьян, обязаны были постоянно находиться в расположении их участка и безотлучно следить за спокойствием и порядком среди жителей. Сотские и десятские избирались в конце года на сельских сходах из числа «достаточных и неподозрительных людей»². Сотские после избрания на должность приводились к присяге, и им устанавливалось жалование от избравшей их общины. За ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей нижний земский суд имел право сотских и десятских штрафовать.

С ликвидацией Главной полицмейстерской канцелярии упразднились должности полицмейстеров в городах. Согласно ст. 25 и 253 «Учреждений» в городах, где не было комендантов (начальников военных гарнизонов, которые имели и полицейские полномочия), осуществление полицейских функций возлагалось на городничих³. Городничий в отличие от земского исправника не избирался, а назначался по представлению наместника Сенатом.

В распоряжение городничего придавалась штатная команда, «кои в городах находятся на разных караулах присутственных мест, или при должностях» и которую он при необходимости «собрать и употребить может для предохранения

¹ Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма. М., 1987. С. 219–220.

² Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XX. № 14231.

³ Учреждения для управления губерний 7 ноября 1775 г. // Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма. М., 1987. С. 173, 226.

общаго блага от опасности». Для этого он был обязан «за исправным состоянием той штатной команды прилежное смотрение иметь»¹.

Подчинялся городничий губернскому правлению и, в отличие от капитан-исправника, не был обязан исполнять решения дворянской опеки. Будучи независимыми друг от друга в случае необходимости городничий и капитан-исправник могли непосредственно, без губернского правления корректировать свою деятельность². Городничий и земский исправник по своему должностному положению не были связаны с воинской службой. Чин городничего соответствовал восьмому классу по Табели о рангах. Следовательно, недворянин, назначенный на должность городничего, получал потомственное дворянство.

Распространение действия «Учреждений» в регионах происходило с задержкой вследствие того, что создание регулярных полицейских органов первоначально происходило лишь в Европейской части России. В сельской местности Европейских губерний России нижними земскими судами использовались кадры и материальная база воеводских канцелярий³.

Реформой 1775 г. был создан новый административно-полицейский уездный аппарат, но отсутствовал достаточно развитый специальный городской аппарат полиции; круг действий полиции, определенный в инструкции городничему, во многом аналогичной инструкции капитан-исправнику, недостаточно учитывал новые условия городской жизни. Не был решен вопрос о полиции в столичных и губернских городах. Круг задач, входивших в компетенцию полиции, оставался неопределенно широким.

Согласно гл. II «Учреждений» все должности местного управления распределялись по классам в соответствии с Табелью о рангах, тем самым устанавливался правовой режим каждого должностного лица.

¹ Там же. С. 227.

² Беда А. М. и др. Полиция и милиция России: страницы истории. М., 1995. С. 11.

³ Сизиков М. И. Указ. соч. С. 51, 52, 55.

Наместники, губернаторы и советники за время пребывания в должности рассматривались чиновниками соответственно IV, V, VI классов, если они не имели более высших чинов. Должности городничего, земского исправника, дворянских заседателей принадлежали соответственно VIII, IX, X классам¹.

После издания «Учреждений» был принят ряд узаконений, которые не вносили каких-либо улучшений или существенных изменений в законодательство о полиции². Отсутствие законодательного акта, определявшего все правовые вопросы в сфере деятельности полиции и отделявшего полицию от других сфер управления, являлось их главным недостатком.

Эта проблема решалась создаваемым на основе «Устава благочиния, или Полицейского» нового городского административно-полицейского органа – Управы благочиния или Полицейской. Присутствие управы благочиния состояло из трех видов чиновников: городничего, двух приставов (по уголовным и гражданским делам) и двух ратманов, которые избирались горожанами на три года от купечества и ремесленников города. В Петербурге вместо городничего был определен полицмейстер, а также была сохранена должность обер-полицмейстера. Приставы юридически и фактически подчинялись городничему, и не случайно этих приставов называли помощниками городничего. По мнению Е. Н. Анучина целью «Устава благочиния» была попытка облегчить городничему управление, и для того ему предоставлялись помощники³.

Согласно ст. 5 «Устава благочиния» города в зависимости от размеров и топографических особенностей делились на части. В каждую часть назначался частный пристав, который должен был решать административно-полицейские

¹ Учреждения для управления губерний 7 ноября 1775 г. // Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма. М., 1987. Ст. 47–53.

² См.: Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XX. №№14397, 14421, 14463, 14492, 14495, 14595, 14615, 14628, 14697, 14734, 14751, 14804, 14837, 14961.

³ Анучин Е. Н. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России, с Учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени. СПб., 1872. С. 222.

вопросы единолично. Части делились на кварталы, в которых полицейские функции осуществляли квартальные надзиратели и их помощники – квартальные поручики¹.

Если «Учреждением для управления губерний» предусматривалась штатная команда при городничих только в уездных городах, то ст. 79, 80 «Устава благочиния» предполагалось образование полицейских команд в частях столичных и губернских городов. «Устав благочиния» не регламентировал состав и численность команды. Это было сделано в указах о создании управ благочиния в конкретных городах.

В «Уставе благочиния» определялось место должностей полицейского ведомства по Табели о рангах: приставы по уголовным и гражданским делам – IX класса, полицейские приставы – X класса, квартальные надзиратели – XI класса, поручики – XII класса. Классные чины сохранялись за полицейскими чиновниками только на время пребывания на службе². В связи с этим обращает на себя внимание то обстоятельство, что класс полицейских должностей определялся не по военными чинам, как было раньше. Это свидетельствовало о дальнейшем отделении полицейских органов и ликвидации двойного подчинения их руководящего состава, так как раньше полицейские чиновники имели, как правило, воинские звания, числились на военной службе и часто получали жалованье от военного ведомства. Таким образом, полиция в городах реформировалась на гражданской основе.

Статьями 23, 24, 26, 27 «Устава благочиния» определялся порядок назначения на полицейские должности. В периферийных городах приставы по уголовным и гражданским делам назначались губернским управлением из старших полицейских приставов, которых городничие аттестовали с хорошей

¹ Устав благочиния или полицейский 8 апреля 1782 г. // Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма. М., 1987. Ст. 9–12.

² Там же. Ст. 16–20.

стороны. Так же назначались полицейские приставы из числа квартальных надзирателей. Квартальные надзиратели назначались управами благочиния из числа квартальных поручиков по аттестации полицейских приставов и жителей кварталов. Квартальные поручики избирались жителями кварталов, чем устанавливалась форма контроля за полицией со стороны населения, которое было непосредственно заинтересовано в ее добросовестной работе. Избрание квартальных поручиков подтверждалось городничими. На должности приставов и квартальных надзирателей в основном назначались бывшие полицейские чиновники¹.

Екатериной II в «Уставе благочиния» впервые были определены основные требования к служащему полиции:

1. Здравый рассудок. 2. Добрая воля в отправлении порученного. 3. Человеколюбие. 4. Верность службе императорского величества. 5. Усердие к общему добру. 6. Радение к должности. 7. Честность и бескорыстие.

Служащие полиции должны были осуществлять «правый и равный суд всякому состоянию», «дать покровительство невинному и скорбящему».

Данные положения закреплялись в статье устава «Наказ управе благочиния». В первую часть Наказа были включены «правила добронравия», соблюдение которых являлось обязанностью полицейских чиновников.

Таким образом, впервые определялись нравственные принципы поведения полицейских и устанавливались требования к профессиональным качествам полицейских чиновников для несения полноценной службы.

Несмотря на все вышеперечисленные положительные стороны, Устав имел и серьезные недостатки. Не определялся образовательный ценз для принимаемых на службу на должности в полиции и не регламентировалась профессиональная подготовка сотрудников, вследствие того, что назначение на должности и

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXI. № 15379. П. 3.

продвижение по службе практически не зависели от уровня образования и профессиональной подготовки служащего. Данные факторы в законодательстве рассматриваемого периода не являлись обязательными и первостепенными.

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.

Но несмотря на это приём на государственную службу представителей податных сословий продолжался, чему способствовала губернская реформа 1775 г., потребовавшая большого количества сотрудников для замещения должностей во вновь создаваемых местных учреждениях. 21 сентября 1782 г. Сенатом издан указ «О написании в подушный оклад однодворцев, дослужившихся до штаб- и обер-офицерских чинов»¹, вызванный необходимостью определения социального статуса разночинцев и выходцев из податных сословий, активно продвигавшихся по чиновничьей лестнице. Данный законодательный акт освобождал от подушного оклада однодворцев, дослужившихся до штаб- и обер-офицерских чинов, имевших достижения по службе, а также их «в офицерстве рожденных» детей. В дальнейшем эти вопросы поднимались в указе от 16 декабря 1790 г. «О правилах производства в статские чины»². Он регламентировал систему чинопроизводства, включал ссылки на более ранние указы и подтверждал их действие.

В соответствии с указом от 16 декабря 1790 г. у служащих имелась возможность получить чин на ступень выше соответствующего занимаемой должности «по выслуге лет» и «за усердие в службе». Получение чина «по

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XVI. № 12077.

² Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXIII. № 16930.

выслуге лет» обеспечивалось службой в одном чине не менее 3 лет, наличием хорошей характеристики и представления от начальства. Для лиц, не принадлежащих к дворянскому сословию, получение очередного чина требовало службы не менее 12 лет¹. Эти правила стимулировали к усердию в службе, так как предоставляли возможность получить чин VIII класса.

Сенатским указом от 14 августа 1798 г. «О исключении приказного звания людей из подушного оклада и о неопределении в статскую службу из купеческого, мещанского и другого подушные подати несущего звания без представления Сенату о надобности в оных»², чиновничество фактически стало особой социальной группой с особым юридическим статусом.

В 1799 г. были изданы именные указы «О порядке представления в чины за выслугу лет и за отличия» и «О сроках к производству дворян в чины» существенно изменившие систему чинопроизводства, установив новые сроки выслуги и градацию чинов VII–V классов³. Чины, став классами и отделившись от должностей, в своей иерархии шли параллельно должностной иерархии.

Таким образом, чин приобрел дуалистический характер: в силу выслуги он стал правом, которое служащий мог реализовать путем получения чина после рассмотрения ходатайства Сенатом; пожалованный же «за отличие в службе», он стал особого рода наградой.

В конце XVIII в. со вступлением на российский престол императора Павла I произошли изменения в административно-территориальном устройстве и в системе местных органов управления. Характер этих изменений носил скорее реакцию монарха на политику его матери – Екатерины II по внутреннему устройству, при которой отмена всех нововведений в государственном

¹ Там же. С.202.

² Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXV. № 18622.

³ Там же. № 19159, № 19219.

управлении была основным направлением его деятельности в первые годы царствования.

Основными направлениями реформирования полицейских органов губерний в это время можно считать реорганизацию городской полиции и дальнейшее совершенствование организации земской полиции.

Ряд указов был посвящен полиции городов губерний. Они подтверждали подчинение полиции военным губернаторам или военным комендантам¹. При их отсутствии руководство полицией возлагалось на батальонных командиров и лишь только при отсутствии последних – на городничих. Управы благочиния как коллегиальные органы полицейского управления в городах были ликвидированы в 1796 г., а в губернские города были назначены полицмейстер с помощниками для «исправления полицейских дел». Во всех остальных городах губерний выполнение полицейских функций возлагалось на городничих, вместе с магистратами и ратушами. 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»². 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, исходя из сообщений комендантов, «не имея ни навыка, ни нужных сведений, не могут отправлять их с надлежащею исправностью». Указ от 25 июля 1799 г. предписывал изменить порядок комплектования полицейских должностей, предпочитая «на места сии определять из оставшихся за упразднением мест и других в казенной службе бывших способных и расторопных чиновников по

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXIV. №№ 17632, 17702, 17878, 17933, 18269; Т. XXV. №№ 18117, 18147, 18478, 18829, 18985, 19218; Т. XXVI. № 19349; Т. XXVII. №№ 19424, 19866; Т. XVIII. № 13075.

² Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXV. № 19047.

избранию Губернаторов и Комендантов, с положением надлежащего им из городских доходов жалованья»¹.

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. Этот законодательный акт предусматривал создание в уездах среди государственных крестьян так называемых волостей, численность которых не должна была превышать трех тысяч человек. Также определялось и главное селение в волости, где заседало волостное правление, состоявшее из волостного головы, старосты главного селения волости и волостного писаря. Должности членов волостного управления были выборные, сроком на два года. Кандидаты на эти должности избирались всеми селениями волости из числа крестьян «добрых поведением и примерных в хозяйстве, а паче в земледелии и скотоводстве искусных, дабы они собою могли другим пример подавать». Каждое селение волости возглавлял староста и десятские – по одному на десять дворов. Должность старосты селения также была выборной сроком на один год, а десятских – отправлялась по очереди всеми жителями селения сроком на один месяц².

В городе также существовала полицейская повинность населения в лице тех же десятских, пятидесятских, сотских. В городскую полицию часть чиновников назначалась от короны, собственно же полицейские функции выполняли воинские формирования, прикомандировывавшиеся к полиции поочередно (на год, полгода, квартал). Компетенция полиции не была четко определена. Впервые в системе работы с кадрами полиции законодательно определялись нравственные принципы

¹ Там же.

² Вицын А. И. Краткий очерк управления в России от Петра Великого до издания Общего учреждения министерств. Казань, 1855. С. 295–296.

поведения полицейских и устанавливались требования к профессиональным качествам полицейских чиновников.

Хотя при Павле усиливалось военное начало в организации полиции, но именно он впервые на законодательном уровне закрепил принципиально важное положение: «полиция есть часть гражданская»¹. В этот период были введены специальные жетоны, которые указывали должность полицейских служащих.

Существенное влияние на работу с кадрами в органах полиции в XVIII в. имела армия. Значительное количество функций полиции возлагалось на военнотружущих, что было вызвано становлением полицейского режима, нехваткой сил и средств полиции для всеобъемлющей регламентации жизни общества, фактическим совмещением военного и гражданского управления. По мнению ряда исследователей, в рассматриваемый период практиковалось направление на руководящие полицейские должности прощтрафившихся, а также не соответствующих уставным требованиям военнотружущих, что соответствует действительности, однако с принятием Устава благочиния подобная практика якобы была запрещена, что существенно повлияло на качественное состояние полицейского персонала, и формирование полиции в городах велось исключительно на гражданской основе². На практике же комплектование полиции вплоть до во второй половины XIX в., когда полиция стала комплектоваться на основе принципа вольного найма, осуществлялось армейскими офицерами, унтер-офицерами и нижними чинами. Руководящие должности в полиции замещались за счет кадровых и отставных военнотружущих.

Первая четверть XIX в. в процессе развития полиции Российской империи характеризуется повышенным вниманием Правительства к совершенствованию

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXVII. № 19502.

² Дугенец А. С., Мухортов А. А. Организационно-правовые формы деятельности городской полиции России в конце XVIII века // Административное право и процесс. 2007. № 5. С.8.

органов центрального управления полицией и организационно-штатному укреплению городской полиции. Без соответствующих кадров невозможно было реализовать нововведения в управлении, поэтому меры по совершенствованию управления дополнялись, закреплялись и развивались в формах и методах определенной кадровой политики, направленной, в том числе и на укрепление имиджа полицейских.

В Высочайшей инструкции саратовскому гражданскому губернатору от 28 августа 1803 г. монарх прямо указывает на необходимость приучить обывателей видеть в полицейском действии правительства «не только орудие, смиряющее преступление, но и покровительствующее их от притеснения и охраняющее их собственность; тогда Полиция будет вместе и строга и всеми уважаема»¹.

Начало XIX в. отмечено масштабными реформами в общественной и государственной жизни страны, значительное внимание уделялось и полиции. По поручению императора М. М. Сперанский разработал проект государственных преобразований на либеральных началах, предложил реформы, хотя и весьма ограниченные и непоследовательные. Однако они не нашли поддержки дворянских кругов. Поэтому происходила дальнейшая централизация государственной власти. 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, так как впервые был создан орган управления, объединивший полицию империи в общегосударственном масштабе. Принципы организации и

¹ *Гуляев П.* Права и обязанности градской и земской полиции и всех вообще жителей Российского государства по их состояниям. М., 1824. С. 3.

деятельности Министерства внутренних дел в числе прочих определялись «Общим учреждением министерств»¹.

Министерство внутренних дел руководило охраной общественного порядка и борьбой с преступностью через губернаторов, которым была подчинена полиция на местах.

Первым министром внутренних дел стал один из ближайших друзей Александра I 34-летний граф (впоследствии князь, председатель Государственного Совета и Комитета министров при Николае I) В. П. Кочубей, Своим ближайшим помощником он пригласил М. М. Сперанского, который стал руководителем ведущего подразделения Министерства – Департамента внутренних дел, в состав которого входили четыре так называемые экспедиции. Руководство полицией сосредоточивалось во второй экспедиции Департамента – экспедиции спокойствия и благочиния, состоявшей из двух отделений (столов). Первому отделению подчинялась сельская, второму – городская полиция.

На первое отделение возлагались сбор ведомостей о происшествиях, предотвращение «ложных слухов» писем, ересей и т. д., а главное – наблюдение «за неповиновением крестьян законной власти». Второе отделение, руководившее городской полицией занималось, по существу, контролем за соблюдением Устава благочиния, а также состоянием и содержанием полицейских и пожарных команд. Таким образом, на уровне Министерства внутренних дел было достигнуто объединение руководства сельской и городской полицией. На нижестоящем же уровне они действовали разрозненно, взаимодействие их не было урегулировано, что вело к сохранению одного из существенных организационных изъянов.

На первоначальном этапе своего развития Министерство внутренних дел столкнулось с целым рядом проблем. В отчете Министерства за 1803 г. обращалось внимание на бессистемность управления полицией, «множество

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXVII. № 20406.

жалоб, от сего происходивших», что указывало, «сколь сей образ управления был недостаточен»¹.

В 1803 г. Министерство внутренних дел подготовило утвержденный Александром I указ «О средствах к исправлению полиции в городах»². Он определял организацию полиции в городах в зависимости от их социально-экономического, административного, военного значения. Выделялось три типа городов: 1. Столицы губерний, крупные губернские города, а также уездные города, где «производятся значащие торги», «бывает стечение народа или есть особые местные промыслы». 2. Города, где были большие воинские гарнизоны и являвшиеся важными военными объектами. 3. Города-порты, причем последние в свою очередь разбивались на три категории: города, являвшиеся военными портами, смешанные, т. е. города, где были военные и торговые порты, и города – крупные торговые порты. Петербург и Москва имели особое полицейское управление.

В указе четко определялись отношения полиции с местной городской властью. Министерство внутренних дел разрабатывало штатную численность городской полиции, учитывая, в частности, и финансовые возможности города. Установление штатной численности полиции города министерством внутренних дел происходило почти каждый год. Полицейское штатное расписание города должно было утверждаться царем. В декабре 1804 г. было утверждено «расписание по полицейскому управлению» городов, где «состоят крепости или порты». Всего же с 1803 г. по 1825 г. были изданы штатные полицейские расписания почти для 90 городов³. Министерство внутренних дел постоянно контролировало соблюдение штатного расписания, периодически внося в него

¹ Отчет министерства внутренних дел за 1803 г. СПб., 1804. С. 93.

² Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXXI. № 26289.

³ *Борисов А. В., Сизиков М. И., Скрипелев А. Е.* История полиции России (1718–1917 гг.). Вып. 2: Полиция Российской империи XIX – начала XX веков. М., 1992. С. 12.

необходимые изменения. Министерству внутренних дел удалось несколько укрепить и полицию города, где всегда находились желающие занять полицейскую должность. Сложнее это было сделать в сельской, уездной полиции, формировавшейся по сословному принципу. Членами нижнего земского суда, являвшегося уездной полицией, были дворяне, избиравшиеся уездным собранием. В начале XIX в. глава уездной полиции – капитан-исправник – получал в год 250 рублей (в семи губерниях Империи, где вводился повышенный оклад жалованья, он получал 375 рублей). А в Министерстве внутренних дел самый низовой чиновник – младший помощник столоначальника – получал 750 рублей, и даже писец получал 375 рублей в год¹. Такая разница в оплате между мелким чиновником в министерстве, занимавшимся переписыванием бумаг, и капитан-исправником, отвечавшим за порядок в уезде, делала службу в земской полиции непрестижной и непривлекательной.

Однако вышеуказанные новшества зачастую встречали противодействие губернских чиновников и самих сотрудников Министерства. 28 марта 1806 г. В. П. Кочубей в своей записке докладывал императору Александру I, что новшества вызывают «ропот и неудовольствие» чиновников, в том числе и сотрудников МВД². Данные факты, вероятно, и послужили поводом к проведению в 1806 г. изменений в организации экспедиции спокойствия и благочиния, в ходе которых был введен принцип функционального управления полицией³.

Штатная численность экспедиции спокойствия и благочиния составляла лишь несколько десятков человек. Губернаторы предоставляли в экспедицию отчеты, содержащие сведения о деятельности полиции в своих регионах, типовые бланки которых готовило и рассылало министерство. Необходимые сведения

¹ Борисов А. В., Малыгин А. Я., Мулукаев Р. С. Три века Российской полиции. М., 2016. С. 154.

² РГИА. Ф. 660. Оп. 1. Д. 144. Л. 6–7.

³ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXIX. № 22102.

черпались и из материалов периодических ревизий губерний. Помимо сведений хозяйственно-экономического, социального и криминологического характера, они содержали также данные о кадровом состоянии в органах полиции. Таким образом, уровень организации работы с кадрами вследствие оторванности министерских чиновников от жизни полиции был очень низким.

В соответствии с указами 1803 и 1808 гг.¹ допускалось назначение на должности полицмейстеров и городничих «по единому уважению способностей», а не на основании присвоенных им классов чинов, что явилось важной новацией в комплектовании кадров полицейских органов.

Царский указ от 1804 г. предоставил Министерству внутренних дел право назначения членами нижних земских судов в уездах отдельных губерний (с небольшим количеством дворянства), а не избирать их на уездных земских собраниях. В дальнейшем подобная практика распространилась и в других регионах².

В соответствии с поручением императора М. М. Сперанским был подготовлен проект масштабной реорганизации органов власти и управления. Помимо прочего им предусматривалась значительная реорганизация министерств. Манифестом от 25 июля 1810 г. «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению подлежащих» провозглашалось новое «разделение государственных дел» по министерствам, главной целью которого было «в разделении дел государственных ввести более соразмерности, установить в производстве их более единообразия, сократить и облегчить их движение, означить с точностью пределы власти и ответственности

¹ Собрание законов о полицейском управлении или указы губернаторские и устав управы благочиния со включением Законов, им предшествующих и последовавших с 1708 по апрель 1823. СПб., 1823. С. 252–253.

² *Костылев А. О.* Организационно-правовые аспекты работы с кадрами полиции и жандармерии Российской империи (1880-1917 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 25.

и тем самым доставить порядку исполнительному более способов к скорому и точному исполнению»¹.

Манифестом от 25 июля 1810 г. определялись пять сфер управления, разделенные по министерствам:

- 1) внешние сношения;
- 2) устройство внешней безопасности;
- 3) государственная экономия;
- 4) устройство суда гражданского и уголовного;
- 5) устройство внутренней безопасности.

Внутренняя безопасность империи, ранее входившая в компетенцию Министерства внутренних дел, должна была обеспечиваться специальным Министерством полиции.

В манифесте от 17 августа 1810 г. «О разделении государственных дел по министерствам» содержалось «означение предметов», передаваемых в ведение новых министерств и главных управлений². Вышеуказанное разделение сфер высшего управления было закреплено 25 июня 1811 г. «Общим учреждением министерств». Оно четко разграничивало функции министерств и главных управлений, устанавливало единые принципы организации и общий порядок прохождения дел.

В IV гл. «Общего учреждения министерств» определялось, в каком порядке осуществлялись подбор, назначение, увольнение, производство в чины, а также представление чиновников министерств и ведомств к наградам.

Прерогативой императорской власти было назначение и увольнение министра, товарищей министра и директоров департаментов; министр в свою очередь представлял на утверждение императора кандидатуры своих заместителей

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXXI. № 24307.

² Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXXI. № 24326.

и директоров департаментов. Назначение, перевод, повышение в должности любого чиновника министерства, предоставление отпусков, награждение и увольнение, а также предание суду – все зависело от императора.

При определении к должностям и при производстве в чины все без исключения чиновники высших и нижних классов обязаны были давать присягу¹.

В одно время с «Общим учреждением министерств» было разработано и опубликовано «Учреждение и Наказ министру полиции», что подчеркивало важность возлагавшихся на Министерство полиции функций и нормативно закрепило основы его организации и деятельности. В составе Министерства полиции имелись три департамента: Департамент полиции исполнительной, который ведал полицейским аппаратом, тюрьмами, рекрутскими наборами, готовил проекты штатной численности, занимался отбором кадров в различные органы полиции; Департамент полиции хозяйственной, ведавший продовольственными делами и приказами общественного призрения; Департамент полиции медицинской, компетенция которого охватывала врачебный состав, заготовление медикаментов и снабжение медицинских учреждений. Четвертым структурным подразделением Министерства полиции была Особенная канцелярия, осуществлявшая функции политического сыска. Особенная канцелярия постоянно расширялась и к 1819 г. состояла из трех подразделений – так называемых «столов» и секретной части. Секретная часть кроме прочего занималась делами о злоупотреблениях чиновников полиции.

«Учреждением Министерства полиции» от 25 июня 1811 г. устанавливалось, что начальники полиции обеих столиц, губерний, директоры и начальники отделений департаментов Министерства полиции назначаются и увольняются непосредственно Императором. Назначение и смещение советников губернских

¹ Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 6: Законодательство первой половины XIX века. М., 1988. С. 96–97.

правлений осуществлялось Правительствующим сенатом по представлению Министра полиции. Ответственные полицейские чиновники нижестоящих уровней – городничие, полицмейстеры, земские исправники (в тех губерниях, где они не избирались) – назначались и увольнялись Министром полиции¹.

Для чиновников Общей и Особенной канцелярий, проявивших себя при «обозрении разных местных Управлений; поверки следствий на местах и тому подобнаго», допускалось «по способности их, предпочтительно быть определяемыми к той или другой части Полицейской службы, на открывающиеся вакансии».

Для стабилизации непростой ситуации с кадрами полиции принимались определенные меры. Так, на их укрепление, на повышение авторитета полиции был направлен указ Александра I от 26 марта 1813 г., разрешавший чиновникам из числа отставных военных и поступившим в полицию, выплачивать не только должностные оклады, но и пенсии, «кои они заслужили кровию».²

Решению этой же задачи в определенной мере помогло включение Министерства полиции в проведение общегосударственной акции, носившей патриотический и благотворительный характер. В ходе войны с Наполеоном значительное число военнослужащих получили ранения. Исходя из того, что по этой причине многие не могли оставаться в действующей армии, а также с развертыванием постепенного сокращения армии в связи с окончанием военных действий, а также вследствие тяжелого впечатления, произведенного на Императора Александра I целым рядом кровопролитных войн за освобождение России и Европы от гегемонии Наполеона I, побудило его основать особый «Комитет, Высочайше учрежденный в 18-й день августа 1814 года», который занимался попечением раненых генералов, штаб и обер-офицеров (и их

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXXI. № 24686, № 24687.

² Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXXII. № 25361.

семейств)¹. Под этим наименованием Комитет просуществовал до 19 марта 1858 г., когда был назван просто «Комитетом о раненых», и только в день 100-летия со дня рождения Александра I – 12 декабря 1877 г. – ему было присвоено наименование Александровского. Комитет учрежден «в знак признательности отечества к геройским подвигам армии и перенесенным ею славной службе и трудам в минувшие войны», а главное – «дабы вяще ознаменовать оные и в особенности день 18 августа». Назначение Комитета Император Александр I определил так: «Я отверзаю ныне путь, удобнейший всем увечным в последнюю, незабвенную по громким делам своим, войну – генералам, штаб и обер-офицерам, не имеющим другого состояния, кроме определенного при отставке пенсия, прибегать во всех нуждах своих ко Мне». Для этого на обязанность комитета, состоявшего из генерал-адъютантов Ф. П. Уварова, графа П. А. Строганова, графа П. В. Голенищева-Кутузова, А. А. Закревского и Н. М. Сипягина, было возложено «принимать просьбы и пещись о доставлении возможного вспомоществования» неимущим изувеченным офицерам. Докладчиком по делам Комитета был назначен граф А. А. Аракчеев².

Имея в виду исключительно обеспечение участи раненых и увечных офицеров, Комитет в первое время своего существования совершенно не касался вопроса о призрении раненых нижних чинов. Определение к должностям раненных офицеров являлось одним из первых по времени видов покровительства Комитета. Именным Указом от 30 августа 1815 г., при определении к должности офицеры не лишались пенсий³. Следующим шагом стал Именной Указ от 5 мая 1816 г. о замещении должностей в государственных органах ранеными офицерами. К указу прилагалась записка, составленная по сведениям, полученным от всех министерств, с перечислением точно поименованных должностей, которые

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXXII. № 25642.

² Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXXII. № 25642.

³ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXXII. № 25931.

могут быть заняты ранеными армейскими офицерами. Министерство полиции включило в список по преимуществу имеющие первостепенное значение для охраны общественного порядка и борьбы с преступностью должности: городничих, надзирателей, земских исправников. На должности полицмейстеров также следовало назначать отставных раненых штаб- и обер-офицеров¹.

Еще при Павле I для офицеров, переходящих на гражданскую службу, в том числе и в полицию, переименование в гражданские чины стало обязательным. Высочайшим повелением по предложению графа Аракчеева 7 июля 1816 г., Комитету предписывалось переименовывать в гражданские чины на общем основании и отставных раненных офицеров, назначаемых на должности, кроме полицмейстеров, городничих², которые по указу от 24 ноября 1810 г. могли быть определены к должности с сохранением прежних воинских чинов. Во многом благодаря этому в первой четверти XIX в. произошло значительное увеличение количества отставных военных, служащих на должностях полицмейстеров и городничих (в 13 раз). Так, удельный вес статских чиновников среди глав управ благочиния верхневолжских губерний уменьшился на 43 % (на 8 чел.), а доля отставных военных, соответственно, выросла на 43 % (на 24 чел.). В 1826 г. доля отставных военных среди данной группы чиновников по всем верхневолжским губерниям составляла примерно 50 % (26 чел.), только во Владимирской губернии наблюдалось преобладание отставных военных среди полицейских чинов (62 % или 8 чел.)³.

Опыт деятельности отставных раненых штаб- и обер-офицеров показал, что «офицеры сии, при всем одобрении прежней их службы, по слабости здоровья

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXXIII. № 26255.

² Скалон Д. А. Столетие военного министерства. Александровский комитет о раненых СПб., 1902. С. 74.

³ Марасанова В. М., Мельникова И. Г. Комплектование кадров чиновников губернских учреждений в первой четверти XIX в.: опыт Верхнего Поволжья // Ярославский педагогический вестник. 2013. № 3. Том I. (Гуманитарные науки). С. 38.

часто не соответствуют занимаемым должностям»¹. Кроме того, как сообщал И. П. Высоцкий, «эта мера имела самые печальные результаты; по единогласному свидетельству губернаторов такие полицмейстеры, не имея ни опытности, ни знания законов, без всякого понятия своем о долге, смотря на службу как на способ жизни, или оставались в полной опеке своих секретарей, или пользовались властью для достижения своих корыстных видов». Более того, продолжал он, сформированные из отставных нижних чинов, неспособных к военной службе, «полицейские команды вместо содействия порядку и безопасности, по отзыву губернаторов, во многих местах были причиною усиления преступлений и нарушений безопасности лиц и имуществ»².

Именным царским указом от 17 февраля 1819 г. предписывалось комплектовать должности земских исправников отставными ранеными офицерами, назначаемых Комитетом с сохранением воинских чинов (данный указ распространялся лишь на те местности России, где земские исправники за неимением дворянства назначались правительством)³.

По предложению Комитета министров 26 февраля 1819 г. Сенатским указом подобная практика еще более расширилась: сторожами и полицейскими служителями впредь должны были назначаться лица из нижних чинов военного ведомства⁴. Естественно, в полицию откомандировывались не лучшие из военнотружущих, однако заменить неспособных нести полицейскую службу было непросто, так как нужно было вести «продолжительную переписку с военным ведомством, которое естественно затруднялось исполнять подобные требования»⁵.

¹ *Амиров Р. З.* Военизированные императивы в системе управления полицией Российской империи: историко-правовой аспект // *Евразийский юридический журнал*. 2013. № 6 (61). С. 117.

² *Высоцкий И. П.* Санкт-Петербургская столичная полиция и градоначальство (1703–1903 гг.): краткий ист. очерк. СПб., 1903. С. 93.

³ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXXIII. № 27682.

⁴ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXXIII. № 27699.

⁵ *Высоцкий И. П.* Указ. соч. С. 93.

Единственный очевидный выигрыш от пополнения рядов полиции за счет отставных раненных военнослужащих или откомандирования армейских чинов в полицию заключался в экономии средств. Хотя нельзя отрицать того обстоятельства, что в тех конкретно исторических условиях подобный порядок комплектования кадров полиции был оптимальным. Здесь нужно иметь в виду, что иных возможностей комплектования полиции, в общем-то, не было. А бывшие военнослужащие, получившие армейскую выучку, военную закалку, конечно же, лучше других кандидатов могли выполнять полицейские функции.

Несмотря на то, что не во всех случаях военнослужащие – кандидаты на замещение полицейских должностей отвечали предъявляемым требованиям, в целом данная практика способствовала укреплению дисциплины и организованности в полиции. Об этом свидетельствует тот факт, что даже с введением в ходе реформ Александра II принципа комплектования полиции по вольному найму предпочтение в кадровой политике отдавалось отставным военнослужащим, и по-прежнему имели место факты назначения военных офицеров на руководящие полицейские должности.

При создании Министерства полиции были допущены существенные отступления от первоначальной идеи сосредоточения в его ведении всех вопросов обеспечения внутренней безопасности. Наделение других государственных органов аналогичными полномочиями влекло снижение эффективности деятельности в данной сфере. Министерство полиции практически не занималось вопросами укрепления низовых полицейских органов. За время его существования были приняты решения об усилении кадров полиции менее чем в 20 населенных пунктах, причем в 9 только на время Отечественной войны¹.

¹ Карпов В. Ю. Министерство полиции в правоохранительной системе России (1810–1819 гг.); дис ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 119.

Таким образом, направление в полицию раненых отставных штаб- и обер-офицеров, как в прочем и других категорий военнослужащих из армии, не решило проблем в работе с кадрами Министерства полиции.

В рассматриваемый период очень остро проявились проблемы в работе с кадрами полиции (высокий уровень некомплекта и текучесть кадров, недостаточное материальное обеспечение служащих полиции). Наиболее остро это проявлялось на низовом уровне, где чиновники были перегружены многочисленными обязанностями.

За упущения по службе заседателей и исправников перемещали на так называемые «временные» должности, что ухудшало их материальное положение и понижало уровень социальных и правовых гарантий. В результате чего данные должности стали настолько непопулярными, что сделались «предметом презрения в глазах лучшей части дворянства»¹.

О приеме на службу уведомлялось Министерство полиции, Герольдия и Департамент полиции исполнительной. Увольнение от службы производилось Министром на основании прошения служащего на имя Императора. На каждого сотрудника центрального аппарата при увольнении составлялась аттестация с последующим уведомлением Герольдии.

Важнейшим вопросом, в первую очередь подлежащим решению руководством МВД, а в дальнейшем и Министерством полиции, выступало материальное обеспечение вследствие крайне низких окладов, получаемых служащими полиции, что зачастую влекло злоупотребления и взяточничество. МВД инициировало включение в сметы городских расходов специальных статей для содержания полиции «на жалование по штату, на провиант, обмундирование, фураж, пожарный инвентарь, дрова, свечи»². Особое внимание обращалось на то,

¹ *Анучин Е. Н.* Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России, с Учреждения о губерниях с 1775 г. до последнего времени. СПб., 1872. С. 115.

² *Юдин И.* К истории полицейской реформы // Русский архив. 1913. № 10. С. 581.

чтобы при составлении штатов они соответствовали количеству населения в городах, и чтобы в начислении сумм на содержание не было излишних издержек.

Попытки изменения губернаторами организационно-штатного расписания полицейских органов без участия МВД и Министерства полиции (с 1811 г. по 1819 г.) не увенчались успехом. Даже принц Ольденбургский, являясь родственником Александра I, получил отказ в реорганизации полиции в Ярославской, Тверской и Новгородской губерниях, наместником которых он был, по причине того, что план указанной реорганизации разрабатывался им без участия МВД¹. Особенно актуальными эти проблемы были для столичных полиций, так как их штатная численность отставала от объема служебных задач, что естественно увеличивало нагрузку на личный состав и вело к снижению качества их выполнения.

В 1816 г. Александр I издал указ, согласно которому Министерство полиции обязывалось пересматривать штатную численность полиции в городах, подбирать для службы в полиции достойных чиновников, осуществлять контроль правильности и целесообразности деления городов на полицейские части и кварталы, руководствуясь при этом Положением «О средствах к исправлению полиции в городах» от 1803 г.²

Данный Указ стал основанием для образования в 1816 г. Особого комитета из министров юстиции, полиции и внутренних дел, которым было разработано и внесено предложение по изменению штатов перечисленных министерств и подсчитаны предполагаемые затраты по его осуществлению³.

Вторая четверть XIX в. – это период формирования правовых основ организации государственной и гражданской службы.

¹ Борисов А. В., Сизиков М. И., Скрипильев А. Е. История полиции России (1718–1917 гг.). Вып. 2. М., 1992. С. 12.

² Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXXV. № 27221.

³ Ануцин Е. Н. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России, с Учреждения о губерниях с 1775 г. до последнего времени. СПб., 1872. С. 41.

Деление гражданских служащих в России было трех видов: классные чиновники, канцелярские служители и низшие служители. Поступление на государственную гражданскую службу зависело от происхождения, возраста и образования кандидата.

Во второй четверти XIX в. в качестве одного из важнейших этапов организационно-правового регулирования государственной службы можно отметить кодификацию соответствующего законодательства и подготовку свода законов о гражданской службе. Последний был подготовлен к 1832 г., а по прошествии 2-х лет, в 1834 г., в его развитие было подписано «Положение о порядке производства в чины по гражданской службе».

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». В кодификационном порядке эти нормативно-правовые акты были введены с некоторыми изменениями в Общее губернское учреждение¹.

«Положение о земской полиции» увеличивало количество полицейских чиновников в уезде, так как он делился на несколько участков-станов, в каждом из которых полицию возглавлял участковый заседатель (становой пристав). Он назначался на должность губернатором на неопределенный срок из местных дворян по представлению губернских дворянских собраний. Становой пристав должен был постоянно проживать на своем участке, для чего ему предоставлялись

¹ Общее губернское учреждение // Свод законов Российской империи. 3-е изд. СПб., 1857. Т. II. Ч. 1.

средства для приобретения дома. При становом приставе был рассыльный, который также выполнял полицейские функции. Становому приставу подчинялись сотские и десятские, которые избирались на эту должность соответственно от каждых 100–200 и 10–20 крестьянских дворов¹.

В состав нижнего земского суда (с 1837 г. он назывался земским судом) кроме земского исправника и заседателей от дворян входили два представителя от государственных крестьян, которые именовались сельскими заседателями. Усилению уездной полиции способствовало создание постоянной канцелярии нижнего земского суда как аппарата управления сельской полицией. Канцелярия земского суда состояла из двух отделов – столов. В первом рассматривались судебно-полицейские дела, второй контролировал выполнение сельской полицией поручений губернской администрации. Каждый отдел возглавлял особый повытчик, которому помогали канцелярские чиновники. При канцелярии земского суда находился регистратор, а также переводчик, если это предполагалось штатами². Подчиненность канцелярии земского суда непосредственно земскому исправнику значительно повышало его роль, приводило фактически к единоначалию в руководстве сельской полиции, сохраняя коллегиальность в выполнении ею судебных функций.

Земские исправники и старшие неперменные заседатели избирались на уездных дворянских собраниях (при увеличении срока полномочий с 3 до 6 лет) или назначались «от короны» по Указу 1805 г.³

Во второй половине 20–50-х гг. XIX в. штатная численность городской полиции была стабильной. Не изменились также принципы организации, функции, компетенция, которые были определены еще в «Уставе благочиния» 1782 г. и прошли проверку временем. Пересмотр штатов полиции, периодически

¹ Там же. Ст. 2513, 2516, 2529.

² Там же, Ст. 2510, 2519, 2521.

³ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. СПб., 1830. Т. XXVIII. № 21648.

проводился в городах, но, как правило, заканчивался утверждением численности полицейских чиновников, в основном, как уже было указано, благодаря тому, что при первоначальном утверждении полицейских штатов для каждого города учитывались все его социально-экономические и демографические характеристики, которые мало изменились к середине века. Медленный рост промышленности, а соответственно и численности городского населения определяли достаточно невысокий уровень преступности в городах¹.

К середине XIX в. был предпринят ряд мер по совершенствованию такого направления работы с кадрами, как прохождение службы в полицейских органах. Рядовые полицейские получили возможность дослужиться до унтер-офицера, что давало значительную прибавку к жалованью. Унтер-офицер полиции после сдачи соответствующего экзамена мог получить нижний (14-й) классный чин в соответствии с Табелью о рангах, что освобождало его от телесных наказаний и давало право на повышение жалованья в два раза. Этот чин сохранялся за ним и в случае увольнения из полиции. Лишение классного чина могло быть осуществлено только по решению суда. Право на экзамен предоставлялось, естественно, при условии безупречной службы полицейского, а если он был квартальным надзирателем, то учитывалось и состояние дел во вверенном квартале².

На экзамене унтер-офицер должен был показать знание «Краткого катехизиса» (основных положений и норм христианского вероучения), умение быстро и грамотно читать и писать, выполнять арифметические действия. Он должен был знать инструкции для квартального надзирателя, правила ведения служебной переписки и статического учета правонарушений, а также «правила

¹ Борисов А. В., Малыгин А. Я., Мулукаев Р. С. Три века Российской полиции. М., 2016. С. 186.

² Борисов А. В., Дугин А. Н., Малыгин А. Я. и др. Полиция и милиция России: страницы истории. М., 1995. С. 78.

первоначальных следственных действий»¹. Не сдавший экзамен в первый раз имел право на вторую попытку. Сдача экзамена в третий раз запрещалась.

Так как Российская Империя была государством многонациональным и многоконфессиональным, правительство принимало меры по повышению ответственности за выполнение служебных обязанностей, укреплению верности присяге и благонадежность чинов полиции российского происхождения как опоры и проводников имперской политики в национальных регионах. Так, указом от 28 июня 1832 г. в Литовских губерниях для них сохранялось право на получение пенсии сверх денежного содержания при условии дальнейшей службы².

Проблемы закрепления полицейских кадров, стимулирования профессионального роста, повышения квалификации, укрепления социального и правового статусов полицейских в Российской империи на всем протяжении существования имели достаточно актуальное значение³. Данные вопросы зачастую находили свое отражение в документах аналитического характера, вносимых на рассмотрение Царя. Так, первый министр внутренних дел граф В. П. Кочубей в 1807 г. среди прочих преобразований по разным частям Министерства внутренних дел указывал на необходимость установления земскому исправнику «выгоднейшего жалования»⁴ и «от Правительства поощрения, кои легко придумать можно»⁵.

Во второй четверти XIX в. одним из важнейших этапов организационно-правового регулирования государственной службы стали кодификация соответствующего законодательства и подготовка свода законов о гражданской

¹ Борисов А. В., Колодкин Л. М. Становление и развитие юридического образования в дореволюционной России. М., 1994. С. 43.

² Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 2-е: в 55 т. СПб., 1830–1885 Т. VII. № 5293.

³ Яковлев К. Л. Государственно-правовой статус Министерства внутренних дел Российской империи в дореформенный период (1802–1861 гг.): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 115–145.

⁴ РГИА Ф. 1409. ОП. 1. Д. 260. Л. 212.

⁵ Там же. Л. 29.

службе. Последний был подготовлен к 1832 г., а спустя 2 года, в 1834 г., в его развитие было подписано «Положение о порядке производства в чины по гражданской службе».

Данное положение устанавливало сроки выслуги лет по различным критериям:

- за добросовестную и положительно оцененную службу;
- за отличие в процессе осуществления службы.

По первому критерию Сенатом рассматривались представления до чина коллежского советника. Служащие могли быть представлены Верховной властью к повышению в чине за особые отличия. В соответствии с Положением строго соблюдалась последовательность прохождения службы и в получении новых чинов. Чинопроизводство в обход получения очередного чина являлось недопустимым.

Законодательством того периода допускалась возможность для повышения по службе и в приобретении чинов лицами, не входившими в табельную структуру чиновничества России. Сенатом по представлениям министерств, канцелярий, контор и губернаторов рассматривалась каждая кандидатура на замещение вакантного места для получения 1-го (14-го согласно Табели о рангах) классного чина. Важными критериями при этом являлись:

- выслуга лет;
- высокая нравственность;
- отсутствие сомнений в лояльности;
- качественное исполнение должностных обязанностей;
- иные высокие качества служащего.

Всеми надзорными делами о службе гражданских чиновников с 1836 г. ведало I-е отделение Собственной его Императорского Величества канцелярии.

Начиная с 1851 г. губернаторы раз в шесть месяцев представляли сведения по всем поступившим на государственную службу.

В 1846 г. распоряжением Николая I был учрежден Инспекторский департамент гражданского ведомства в составе I-го отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии. В ведении первой экспедиции аппарата департамента находилось чиновничество по министерствам, а также составлялись проекты высочайших приказов; в ведении второй – чиновничество по губерниям; третьей – определение на службу чиновников всех классов, утверждение их в чинах, определение к должностям с I по VI классы, увольнение чиновников и их исключение из списков; четвертой – ведение статистического учета чиновничества России.

Три раза в год, а губернаторами – ежегодно, из министерств направлялись в Инспекторский департамент послужные списки. Каждый год департаментом издавался список гражданских чиновников с I по IV классы.

Жалование чинов и званий осуществлялось Правительствующим Сенатом.

Начальник органа полиции при представлении служащего к производству в чин, мог ходатайствовать о назначении старшинства в испрашиваемом чине (сокращение срока выслуги от года и более). Данный институт (старшинства в чинах) кроме влияния на производство в чины также имел значение для присвоения наград и получения преимуществ по службе. Лица, получившие по окончании учебного заведения ученое звание, наделялись условно льготным старшинством при производстве в чины.

При назначении старшинства требовались следующие правила:

– полное старшинство по срокам назначалось за отличие только в случае, если между сроком выслуги и временем пожалования не было других наград;

– назначение старшинства при производстве в чины за отличие не считается обязательным, а оно удостоиваются лишь те чиновники, которые своей

деятельностью, усердием и отличными способностями, приносят истинную пользу службе, тем самым обращая на себя особое внимание;

– не назначается старшинство за период службы в других ведомствах¹.

По поручению Николая I в апреле 1826 г. Министерство внутренних дел затребовало от всех чиновников, состоящих на службе и ушедших в отставку, представить официальное письменное обязательство – заявление о том, что они впредь принадлежать к каким-либо тайным обществам не будут.

Положением Комитета министров от 7 ноября 1850 г. «О порядке увольнения от службы и определения вновь в оную неблагонадежных чиновников» разрешалось начальникам «по своему усмотрению увольнять чиновников, являющихся неблагонадежными, без просьбы их» и без объяснения причин увольнения². Эта законодательная норма позволяла увольнять чиновника по усмотрению начальства без объяснения причин, мундира и пенсии. Уволенный с такой формулировкой чиновник попадал в разряд неблагонадежных. Он в дальнейшем не имел права занимать государственные должности. Уместно заметить, что и в современном нам праве имеется подобная норма, которая, например, для сотрудников органов внутренних дел введена в 2014 г., но сформулирована она иначе: «Увольнение в связи с утратой доверия»³.

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

¹ Свод законов Российской империи. Т. 3: Устав о службе по определению от правительства. СПб., 1832. С. 271, 274.

² Алексеев П. Третий пункт // Вестник права и нотариата. 1911. № 37. С. 1110–1143.

³ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Полицейские служащие в соответствии с Уставом о гражданской службе не имели прав:

– приобрести имущество, если его продажа являлась их служебным поручением;

– осуществлять подряды и поставки по месту службы самим лично, или через родственников или других лиц;

– участвовать в долговых обязательствах по отношению к подрядчикам и поставщикам при заключении договоров их ведомствами и административными учреждениями, а также в процессе их осуществления;

– выступать в качестве поверенных по делам частных лиц или ходатайствовать по частным делам в учреждениях, где они ранее состояли в должности¹.

Значительная роль в организации морального стимулирования полицейских, отводилась наградам за особые заслуги, проявления мужества и героизма, длительную беспорочную службу.

К середине XIX в. окончательно сложилась система наград для чинов полиции, хотя в дальнейшем в нее вносились некоторые изменения. Эта система регламентировалась гл. IV «Устава о службе по определению от правительства». Награды (по степени важности) распределялись в следующем порядке: 1) объявления Высочайших благодарности и благоволения; 2) присвоение чина; 3) ордена (за исключением Св. Апостола Андрея Первозванного и Владимира I степени, которые жаловались по усмотрению императора, как и золотое оружие); 4) назначение аренд и пожалование земель (с 1906 г. было отменено); 5) подарки от Высочайшего имени; 6) единовременные денежные выдачи; 7) звания личного и потомственного дворянства (почетного гражданства); 8) медали; 9) кафтаны; 10) зачет в действительную государственную службу времени, проведенного на

¹ Старилов Ю.Н. Служебное право. М., 1996. С. 87.

службе в правительственных и общественных учреждениях; 11) предоставление прав государственной службы лицам, этими правами не пользовавшимся; 12) неучет судимости препятствием к наградам и другим преимуществам по службе¹.

Такое многообразное, многоступенчатое и сложное построение наградной системы создавало множество препон на пути к награде. Награждение офицерских и классных 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.

22 августа 1827 г. для поощрения отличившихся полицейских чинов и служащих полиции, проработавших длительное время на государственной службе и зарекомендовавших себя только с положительной стороны, был учрежден Знак отличия беспорочной службы. Данного знака не заслуживали:

- чиновники, привлекаемые к дисциплинарной ответственности;
- лица, преданные суду;
- лица, часто менявшие место службы;
- лица, в отношении которых на имя начальствующих лиц поступали жалобы граждан².

Немаловажным фактором стимулирования добросовестного отношения к своим обязанностям являлся порядок привлечения полицейских к уголовной и дисциплинарной ответственности. Следует отметить, что в Российской империи уделялось достаточное внимание соблюдению дисциплины служащими полиции. В «Уложении о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г. в качестве самостоятельного раздела были выделены «преступления и проступки чиновников

¹ Устав о службе по определению от правительства СПб., 1910 год. Ст. 664, С. 237.

² *Старилов Ю. Н.* Указ. соч. С. 90.

по некоторым особенным родам службы» (раздел 11)¹. Третье отделение раздела 11 называлось «О преступлениях и проступках чиновников полиции». Они делились на три группы: 1) бытовые (пьянство на службе и в быту, невежливость и бранные слова, ссора с друзьями и т. п.); 2) морально-этические (невыполнение правил и требований уставов, неуважение к старшим, ненужное вмешательство, неоказание помощи больным или при несчастном случае и т. д.); 3) служебные (неповиновение старшим по должности, грубость с арестованными, разглашение информации служебного характера без ведома начальства, небрежное несение службы, бездействие при необходимости задержания преступника, самовольная отлучка из казарм, нарушения при исполнении служебных обязанностей).

В соответствии с действующим законодательством, за эти проступки накладывались взыскания: увольнение со службы, отстранение от должности, отчисления из срока службы, перевод на более низкую должность, выговор (строгий выговор) с занесением в личное дело, выговор (строгий выговор) без занесения в личное дело, арест до 7 суток, отчисления из жалования или штраф, замечания².

Отчисление из жалования осуществлялось по решению непосредственного начальства путем удержания не более одной трети годового оклада виновного. Замечания и выговоры без отметки в личном деле могли объявляться судом или непосредственным начальством³. Наказание в виде отчислений из жалования, отстранения от должности, перевода на более низкую должность, ареста до 7 суток назначались начальником, имевшим право назначения на должность,

¹ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. М., 1988. Т. 6: Законодательство первой половины XIX ст. С. 174–310.

² Там же. С. 297–300.

³ ЦГИА Ф. 339. Оп. 1. Д. 179. Л. 17.

занимаемую виновным¹. Все остальные наказания и взыскания по службе назначались только судом².

Чины полиции, привлеченные к ответственности за кражу, присвоение и растрату чужого имущества, взяточничество, мошенничество не подлежали амнистии, что было вызвано фактами злоупотребления и взяточничества в полицейских рядах. Так, при проведении ревизии в Пензенской губернии накануне реформы полиции были обнаружены факты дачи взяток губернскому правлению чинами земских и городских полиций для сохранности своих мест в результате чего «они вели дела пристрастно, медленно и часто с целью закрыть, а не обнаружить истину... неисправные в платеже ... подвергаются замечаниям или устраняются от должностей... переводятся на другие, менее доходные места»³.

Однако, несмотря на принимаемые меры по укреплению дисциплины и законности среди полицейских, общество оценивало их состояние как неудовлетворительное. Основные причины заключались в некачественном отборе на службу, низком жаловании полицейских, слабом профессионализме и традиционной непрестижности полицейской службы в России⁴.

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

Таким образом, развитие общей полиции во второй четверти XIX в. характеризовалось совершенствованием организационной структуры, прежде всего сельской полиции, что было обусловлено остротой социальной ситуации, которая сложилась в селе накануне отмены крепостного права. Целью

¹ Там же. Л. 3.

² Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. М., 1988. Т. 6: Законодательство первой половины XIX ст. Ст. 65. С. 174–310.

³ РГИА. Ф. 982. Оп. 1. Д. 25. Л. 1.

⁴ Костылев А. О. Указ. соч. С. 86.

реорганизаций общей полиции, особенно в работе с кадрами, было более эффективное выполнение задач по охране общественного порядка. Для решения данного вопроса был необходим системный подход к вопросам обеспечения комплектования, прохождения службы, материального и социального обеспечения положения чинов полиции в обществе.

Проведение полицейской реформы, которая изменила бы организацию, функции, компетенцию, кадровый состав и работу с ним в полицейских органах, что не могло не затронуть и другие сферы государственно-правовой системы, не входило в намерения правительства Николая I и было осуществлено лишь в период так называемых «великих реформ».

Завершая первую главу можно сделать следующие выводы:

– в период установления и последующего развития абсолютной монархии в России была сформирована сильная, разветвленная профессиональная структура полицейского аппарата, а также сформированы правовые основы работы с кадрами полиции;

– в России различались гражданская и военная служба. Служба в полиции составляла часть государственной гражданской службы. Все должности были разделены на соответствующие классы. Занятие новой должности в полиции, означало присвоение и нового, соответствующего классного чина. Полицейский служащий являлся лицом, занимавшим должность и осуществлявшим от имени императора предписанные в законе или ином нормативном акте действия. Законом регулировались все основные стороны государственно-служебных правоотношений: жалованье, пенсион, ограничения по службе, поощрения за отличие в службе, взыскания и т. п. Правовая база государственной гражданской службы являлась основой правовой регламентации работы с кадрами полицейских учреждений;

– существенное значение в комплектовании кадрами органов полиции в XVIII в. и в первой половине XIX в. имела армия. Значительное количество функций полиции в XVIII в. возлагалось на военнослужащих, что было вызвано становлением полицейского режима, нехваткой сил и средств полиции для всеобъемлющей регламентации жизни общества, фактическим совмещением военного и гражданского управления. Комплектование полиции осуществлялось на практике армейскими офицерами, унтер-офицерами и нижними чинами. Руководящие должности в полиции замещались за счет кадровых и отставных военнослужащих;

– в результате проведения административно-полицейской реформы в конце XVIII века, а также мероприятий, направленных на совершенствование организационно-штатной структуры органов полиции в первой половине XIX в., работа с кадрами в полицейских учреждениях приобрела более или менее устойчивые формы. Однако правовая база функционирования полицейских органов и всей системы работы с кадрами полиции существенно отставала от требований времени и нуждалась в скорейшем обновлении.

Глава 2. Развитие работы с кадрами полиции во второй половине XIX в. – начале XX в.

§ 2.1. Реформы полиции во второй половине XIX в. и их влияние на развитие работы с кадрами

В 60–70-х гг. XIX в. в Российской империи были проведены крупнейшие реформы, которые коснулись практически всех наиболее важных сфер жизни общества и государства. Было отменено крепостное право и изменены поземельные отношения, введено местное самоуправление, создана новая судебная система, коренным образом реформирована армия. В ряде буржуазных реформ второй по порядку проведения стала полицейская реформа.

Реорганизация полицейских учреждений находилась в непосредственной связи с проведением аграрной реформы 1861 г., поскольку полиция рассматривалась правительством как приоритетное средство государственного управления в период крестьянской реформы. К тому же, правящая элита России не без оснований ожидала, что в результате аграрной реформы произойдет резкий рост крестьянского движения, поэтому и возникала насущная необходимость повышения роли полиции на местах, совершенствования ее системы и структуры¹.

18 февраля 1858 г. Император поручил создать из представителей Министерства юстиции, Министерства государственных имуществ и

¹ *Шелкопляс В. А.* Полицейская реформа в России в 60-х годах XIX века. Минск, 1981. С. 9.

Министерства внутренних дел комиссию для разработки предложений относительно будущего устройства уездного управления и уездной полиции. Предложения были разработаны и представлены в Главный комитет об устройстве сельского состояния. 25 марта 1859 г. Александр II утвердил «Главные начала для устройства уездного управления и полиции», которые заключались в объединении городской и земской полиции под властью уездного исправника, который, в отличие от земского исправника, назначался правительством.

27 марта 1859 г. для подготовки подробных проектов на основании утвержденных императором Главных начал при Министерстве внутренних дел была создана Комиссия об уездных учреждениях под председательством Н. А. Милютина – товарища министра внутренних дел. В материалах этой комиссии были подробно изложены недостатки местных полицейских органов, а именно: 1) неудовлетворительное состояние полиции, которое обуславливалось тем, что земские исправники, которые избирались дворянскими собраниями, не имели соответствующей профессиональной подготовки и, кроме того, охраняли интересы дворян в ущерб интересам других сословий; 2) возложение на полицию хозяйственно-распорядительных дел порождало ряд злоупотреблений со стороны полицейских чиновников; 3) неудовлетворительное состояние судебно-полицейских дел; 4) весьма большой и неопределенный круг обязанностей полиции; 5) большие объемы переписки, обусловленные многочисленными формальностями делопроизводства; 6) формальная ответственность чинов полиции за незаконные действия; 7) неудовлетворительное содержание полицейских, что приводило к повсеместному взяточничеству в органах полиции (например, в 1860 г. полицейские чины получали в год серебром: земский исправник – 422 рубля, дворянский заседатель – 280 рублей, становой пристав – 280 рублей, городничие или полицмейстеры – 280 рублей, полицейские

приставы – 57 рублей, квартальные надзиратели – 36 рублей); 8) формальное разграничение территориальных границ ведения городской и уездной полиции¹.

К этому можно добавить, что, как указывалось в предыдущей главе, в городах должности полицмейстеров и городничих замещались, как правило, офицерами, которые получили ранения и вышли в отставку; в городские полицейские команды набирались в основном непригодные к строевой службе солдаты, отставные унтер-офицеры².

Из этого перечня недостатков устройства и деятельности полицейских органов можно сделать вывод, что комиссия Н. А. Милютинна намеревалась реформировать полицию во всех отношениях: 1) изменить устройство и состав местной полиции; 2) четко определить круг ее обязанностей; 3) определить порядок и формы действий полицейских органов. Таким образом, полиция должна была получить новую организацию и новые правовые основы деятельности.

В 1859–1860-х гг. разработать новые положения о полиции не удалось, поскольку их необходимо было привести в соответствие с принципами других реформ, которые пыталось осуществить правительство. Однако проекты земской, городской и судебной реформы еще не были подготовлены, поэтому правительство ограничилось некоторыми паллиативами.

В декабре 1862 г. утверждаются «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых»³, установившие объединение земских и городских полиций и создание уездного полицейского управления, возглавлявшегося уездным исправником. Одновременно были утверждены «нормальные» штаты полицейских управлений.

¹ Градовский А. Д. Собр. сочинений. Т. IX: Начала русского государственного права. Ч. 3: Органы местного управления. СПб., 1904. С. 318–320.

² Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 2-е: в 55 т. СПб., 1830–1885. Т. XXXI, № 30885. Ст. 4114, 4777.

³ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 2-е: в 55 т. СПб., 1830–1885. Т. XXXVII. Отд. 2. № 39087.

Эти правила были названы «временными», поскольку комплексное реформирование полиции предполагалось осуществить после земской и судебной реформы. Однако случилось так, что нормы «Временных правил» фактически действовали более полувека: новой реформы низших органов полиции так и не произошло.

Уезды были поделены на станы, в которых полицейские функции исполнялись становыми приставами. Полицейская служба в городах, находящихся в ведомстве уездного полицейского управления, осуществлялась городскими и участковыми приставами и полицейскими надзирателями.

Уездное полицейское управление, являясь коллегиальным органом, состояло из уездного исправника, его помощника и членов уездного полицейского управления – заседателей, избираемых от сословий дворян, сельских обывателей и горожан. В совокупности они образовывали общее присутствие уездного полицейского управления, а уездный исправник был его председателем. При полицейском управлении создавалась канцелярия, возглавлял которую секретарь.

Произошли изменения порядка замещения должностей начальников полиции уезда (уездных исправников) по выбору от дворян. Начальник губернии (губернатор или генерал-губернатор) лично назначал и увольнял от должности классных и исполнительных чиновников полиции. Значительным образом расширились дисциплинарные права губернаторов в отношении провинившихся чинов полиции. Уездный исправник являлся начальником уездной полиции. Становые приставы, сотские и десятские подчинялись уездному полицейскому управлению¹.

Главой полиции в станах являлся становой пристав, который назначался на должность губернатором по представлению уездного исправника. Количество станов в уездах колебалось от двух до четырех в зависимости от размера

¹ Свод законов Российской Империи. СПб., 1876–1917. Т. XI. Ч. 1. С. 289–304.

территории уезда, численности населения, криминогенной обстановки. Изменение их количества осуществлялось через Государственный совет по представлению Министерства внутренних дел и утверждалось императором¹.

Чины уездной полиции получали жалованье за счет государственной казны. Сотские и десятские, избираемые на эти должности населением, выполняли свои обязанности без вознаграждения.

Временными правилами 1862 г. устанавливалось сохранение в губерниях и наиболее крупных городах независимой от уездной городской полиции. Главой городской полиции являлся полицмейстер, назначавшийся губернатором. Город был поделен на части во главе с городскими приставами. Кроме того, в каждой части имелись помощники пристава и полицейские надзиратели. Отбор кандидатов на должность полицмейстера был настолько тщательным, что многие городничие не могли занять эту должность. Закон предписывал, что «городничих же из раненных офицеров, состоящих под покровительством Комитета о раненых оставить под покровительством сего Комитета с сохранением им пожизненного, или до получения другого штатного места, жалованья по чину и того содержания, которое они получали по должности городничих» (ст. 8 Указа от 25 декабря 1862 г.).

Полицейская реформа 60–70-х гг. XIX в. проводилась на местах постепенно. Параллельно с введением в действие Временных правил 1862 г. пересматривались штаты полиции тех губерний, которые были изъяты из общего управления. В большинстве случаев структура полицейских органов изменялась в сторону их усложнения и увеличения штатов. Так, если в 1857 г. в ведомстве Министерства внутренних дел числилось 27 766 классных чиновников, то к 1 января 1864 г. их было уже около 30 000. Непосредственно в Министерстве внутренних дел в этот

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 2-е: в 55 т. СПб., 1830–1885. Т. XXXIX. Отд. 2. № 41388.

период числилось 396 штатных чинов и 328 человек, причисленных к министерству, занимавших должности по мировым учреждениям¹.

Согласно «Временному положению о полицейских управлениях в 46-ти губерниях» от 9 июля 1878 г. в полицейских учреждениях страны вводилось 5 000 должностей полицейских урядников. Они распределялись «сообразно пространства, населения и других местных условий, по губерниям – министром, по уездам – губернатором, по станам – уездным исправником». Урядники назначались на должность уездным исправником из лиц, «оказавшихся, по сделанному исправником испытанию, наиболее готовыми к полицейской службе»².

Введение института урядников, непосредственно приближенных к населению и обладавших значительным объемом полицейских функций, определенных Инструкцией полицейским урядникам от 19 июля 1878 г, обусловило достаточно высокие требования к их общему, профессиональному и моральному уровню.

Одним из главных результатов полицейской реформы 60–70-х гг. XIX в. в кадровой сфере являлось то, что, начиная с 1873 г., полиция стала комплектоваться на основе вольного найма. К претендентам на службу в полиции стали предъявляться повышенные требования.

Комплектование полицейских органов по вольному найму открывало возможность гражданам свободного, осознанного поступления на полицейскую службу, а у руководства полицейских органов – возможность отбора лиц, наиболее удовлетворявших конкретным условиям вакантной должности.

С освобождением военного ведомства от обязательного назначения воинских чинов в полицейские команды последние в силу Высочайшего

¹ Извлечения из отчетов Министра внутренних дел за 1861, 1862 и 1863 гг. СПб., 1865. С. 242.

² Сборник циркуляров и инструкций МВД за 1878 год. СПб., 1880. № 124. С. 140.

повеления от 4 июля 1873 г. стали комплектоваться людьми по вольному найму, и все издержки по их содержанию обязательно относились на средства городов. Однако городские власти не всегда справлялись с задачей финансирования полицейских учреждений. Зачастую уездные исправники были вынуждены обращаться к губернским властям с жалобами на отсутствие должного внимания к вопросам выделения материальных средств органам полиции¹.

Вследствие этого, а также крайне низких сумм денежных средств, выделяемых городами на содержание полицейской команды, полицейское начальство было лишено возможности устранять некомплект в командах людьми, отвечающими условиям полицейской службы, из-за чего на должности городских принимались люди различных профессий, без строго отбора по нравственным качествам, непривычных к строгому порядку и требуемой полицейской службой дисциплине.

Для устранения вышеуказанных недостатков Министерство внутренних дел рекомендовало губернаторам комплектовать полицейские команды исключительно из отставных и отпускных воинских чинов, получивших положительные аттестации от своего начальства, и только лишь при недостатке данной категории кандидатов – из лиц, не служивших в военной службе. Кроме того, Министерством внутренних дел для привлечения полицейских служащих к возможно более продолжительной службе, 17 ноября 1876 г. была учреждена особая серебряная медаль «За усердную службу в полиции» для награждения чинов полицейских команд, прослуживших безупречно не менее 5 лет². Установление награждения медалями служило поощряющим средством к добросовестному исполнению обязанностей службы лишь в отдельных случаях и существенных улучшений в комплектование полицейских команд не внесло. По-

¹ ЦГА РМ. Ф. 49. Оп. 1. Д. 19, 24, 29, 37, 50, 53.

² Вестник полиции. 1910. № 32. С. 790.

прежнему, в силу недостаточности содержания и отсутствия материальных поощрений, на трудную и ответственную службу в полиции поступали люди либо совершенно неспособные к другим видам деятельности, либо не имеющие других более предпочтительных занятий. В случае наложения дисциплинарного взыскания за небрежное исполнение служебных обязанностей вольнонаемный полицейской служащий практически не задумываясь увольнялся, не имея каких-либо серьезных мотивов к ее продолжению, так как незначительное содержание, которое ему полагалось, он всегда мог заработать другим менее трудным и ответственным способом. Для примера приведем среднегодовое жалование нижних чинов в полиции и заработки работников других отраслей экономики. Так городские в столицах получали от 360 до 450 рублей (в том числе деньги на обмундирование) с предоставлением служебного жилья. Городские в провинции – от 40 до 300 рублей (в том числе деньги на обмундирование) с предоставлением служебного жилья. Полицейские урядники – от 410 до 500 рублей (в том числе деньги за жилье и на фураж для лошади). В то же время заработок повара составлял 455 рублей, рабочего машиностроительного производства – 525 рублей, торговых рабочих и приказчиков – до 1 000 рублей и более, врачей – от 1 200 до 1 800 рублей, управляющих акцизными сборами – 1 400 рублей. Обыкновенный швейцар при доме товарища Министра внутренних дел зарабатывал в год 600 рублей жалованья и 80 рублей на пошив ливреи¹.

В Саратове из 250 полицейских с 1 января по 1 октября 1887 г. сменилось 230 человек, а в Царицыне, где полный комплект городских составлял в рассматриваемый период только 60 служащих, в течение одного года сменилось 300 человек². В южных городах России полный штат городских возможно было содержать лишь в зимние месяцы, так как с наступлением полевых работ и

¹ ГАРФ. Ф. 102. Оп. 3. Д. 8. С. 53, 82.

² ГАРФ. Ф. 102. Оп. 1. Д. 396. С. 95.

открытием навигации, когда цена на рабочие руки существенно повышалась, большинство полицейских покидали службу в полиции и отправлялись на частные заработки, где труд ценился выше.

Частая смена полицейских и необходимость замещения освободившихся должностей людьми, не прошедшими изучение их личности и без необходимого поручительства в их благонадежности, крайне негативно отражались на комплектовании полицейских команд и удержание в их составе кадра ядра из старослужащих чинов. По требованию Министерства внутренних дел от всех губернаторов были предоставлены сведения по каждому городу о числе городских, прослуживших в полицейских командах 5, 10, 15 лет. Согласно им в 564 городских поселениях числилось по действующим на тот период штатам 15 394 городских, причем в 189 городах с комплектом городских в 1 717 человек не было ни одного городского, прослужившего 5 и более лет. В остальных 375 городах с комплектом городских в 13 677 человек имелся лишь 1 821 городской, прослуживший 5 лет. Городовые, прослужившие 10 лет, в числе 716 человек распределялись по 259 городским поселениям, в которых общее количество городских составляло 10 548 человек. И наконец, городских, прослуживших 15 лет, числилось всего 382 человека в 178 городах с комплектом в 8 341 человек¹.

Из всего вышеизложенного следует, что в примерно в 1/3 городских поселений городские не достигали предельного 5-летнего срока выслуги, а в остальных 2/3 городов 5-летний срок службы имел один городской из семи, 10 лет – один из пятнадцати, 15 лет – один из двадцати двух. Из общего же числа в 15 394 городских 5 лет выслуживал лишь один из восьми, 10 лет – один из двадцати двух, 15 лет – один из сорока. Приведенные цифры свидетельствуют, что служба в полицейской команде была крайне непродолжительна.

¹ Там же. С. 95–96.

Для устранения такого положения Министерством внутренних дел был принят ряд мер, направленных на то, чтобы сделать службу в полиции более стабильной и материально обеспечивающей профессией.

14 апреля 1887 г. Император утвердил мнение Государственного совета о предоставлении права назначения Министром внутренних дел полицейским чинам окладов жалованья в установленных пределах. Благодаря этому полицейские служащие получили возможность пользоваться постоянным и точно определенным денежным содержанием, независимым, как было ранее в большинстве случаев, от усмотрения городских общественных управлений. Этим же Высочайшим повелением было установлено деление городских на разряды, что давало возможность полицейскому руководству поощрять более достойных или отличившихся путем перевода в высший разряд и способствовало образованию в полицейской страже надлежащего кадрового ядра из опытных людей.

С этой же целью 31 декабря 1887 г. было утверждено положение Комитета Министров, в силу которого нижние воинские чины, числящиеся в запасе, во время нахождения на службе в полицейской команде, освобождались от призыва как на действительную службу и временные учебные сборы, так и в государственное ополчение.

Кроме того, были приняты меры, направленные на повышение заинтересованности полицейских продолжать службу в должности:

- постепенное увеличение содержания городских по выслуге определенного количества лет службы в полицейской команде;
- установление городским права на пенсию при выслуге в должности продолжительных сроков.

Первое из этих преимуществ было установлено ст. 551 Устава о службе гражданской, изданного в 1876 г. для чинов, исполняющих в гражданском

ведомстве «низшие служительские должности». С введением комплектования полицейских команд по вольному найму полицейские служащие, подведомственные Министерству внутренних дел, стали числиться в гражданском ведомстве как исполняющие в этом ведомстве «низшие служительские должности»¹.

Вторая мера имела не менее важное значение в организации полицейской службы. До ее введения в действие нижние полицейской чины в качестве вольнонаемных служащих не пользовались какими-либо правами на пенсию. Это естественным образом влияло на неустойчивость полицейской службы. Поступавшие на должность городских, сколько бы времени не служили, ничего не приобретали, а потеряв здоровье, они лишались возможности личным трудом добывать себе пропитание.

Кроме того, трудности полицейской службы очень быстро приводили к такой степени утомления, при которой становилось необходимо заменить одного полицейского служащего другим. При этом, очевидно, что увольнение добросовестного человека без всякого обеспечения только потому, что он, утратив на полицейской службе свои силы и способности, не может с прежней энергией исполнять повседневные обязанности службы, являлось бы абсолютной несправедливостью. Таким образом, установление прав на пенсию естественным образом повлияло на отношение к старослужащим полицейским чинам в плане оставления их на должностях.

Можно отметить следующие преимущества службы нижних чинов в полицейской команде:

1. Городовым, исправно и беспорочно прослужившим без перехода из одной полицейские команды в другую 10 лет, если они пожелали остаться в той же команде, назначалось прибавочное жалование в размере 1/3 того оклада, какой

¹ Там же. С. 96–97.

определен был им при поступлении на службу, если оклад этот не превышал 150 рублей; если же он был более 150 рублей, то из последнего оклада; прослужившим же 15 и более лет прибавлялось еще одна такая же треть. Настоящее правило не распространялось на городских Санкт-Петербургской и Московской полиции.

2. Городовым, прослужившим в полиции 20 лет, назначалось при увольнении в отставку единовременное пособие в размере 250 рублей, а прослужившим 30 лет – пенсия в размере 96 рублей в год или взамен ее единовременное пособие в размере 1 000 руб.

3. Выходящим в отставку по ранению или травмам, полученным при исполнении служебных обязанностей, назначалось единовременное пособие в размере 250 рублей за 15 лет службы, а пенсия в размере 96 рублей или единовременное пособие в 1 000 рублей – за 25 лет службы.

4. Воспользовавшиеся единожды единовременным пособием не имели права ни на повторное его получение, ни на пенсию.

5. В случае смерти городского получаемая или положенная ему в силу статей 2 и 3 настоящих правил пенсия переходила к его вдове в размере 36 рублей в год.

Очевидная необходимость заботы о жизни и здоровье полицейских обуславливала предоставление им при определенных условиях бесплатного лечения (до четырех месяцев), в том числе курортного¹.

В рассматриваемый период отпуск сотрудников полиции являлся скорее поощрительной, а не обязательной мерой. Получение отпуска полностью зависело от усмотрения начальства, и оно зачастую всячески препятствовало его предоставлению. Чины полиции при исполнении обязанностей службы нередко

¹ *Костылев А. О.* Организационно-правовые аспекты работы с кадрами полиции и жандармерии Российской империи (1880–1917 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 137–138.

вынуждены были использовать частный либо общественный транспорт. В связи с этим они имели право пользоваться извозчиками и обывательскими подводами, право бесплатного проезда в трамваях и по железной дороге¹.

Пенсионное обеспечение в тот период являлось источником средств существования отставных полицейских и их семей, не имевших никакого имущества. Пенсия не являлась обязательным для каждого вознаграждением за службу. Право на пенсию приобреталось выслугой лет. Еще при Петре I был установлен порядок пенсионного обеспечения, требовавший выслуги офицерами 40 лет, а рядовыми – 25 лет. Отдельные несущественные корректировки пенсионного законодательства происходили в царствования Екатерины II, Павла I и Александра I. Первый законодательный акт, закрепивший государственную систему пенсионного обеспечения, появился лишь в 1827 г. при Николае I – Устав о пенсиях и единовременных пособиях². Главным недостатком Устава было то, что им не предусматривались, за редким исключением, выплаты пенсий нижним полицейским чинам, получившим такое право только в 1865 г. и только за выслугу лет. Размер пенсии определялся в основном продолжительностью службы и разрядом по должности, занимаемой до отставки. Кроме того, в 1860–70-х гг. были приняты дополнительные меры по стимулированию чиновников полиции к более длительной и «безупречной» службе³. В Санкт-Петербургской исполнительной полиции в 1866 г. лица в возрасте 45 лет и старше, продолжавшие служить в полиции, составляли немногим более 15 %⁴.

Особой заботой правительства пользовались чины городской и уездной полиции (классные и нижние), оставившие службу вследствие полученных при

¹ Там же. С. 142.

² Якушев В. А. Правовые основы материально-технического обеспечения и социальной защиты сотрудников полиции и милиции в российском государстве, 1718–2009 гг. (историко-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 23.

³ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 2-е: в 55 т. СПб., 1830–1885. Т. XL. № 42660.

⁴ ЦГИА Ф. 339. Оп. 1. Д. 144а. Л. 73.

«злодейских покушениях на них увечий, ранений и повреждений здоровья, сделавших их неспособными к службе». Им назначались пенсии в размере до полного оклада годового содержания, независимо от числа прослуженных лет, с учетом семейного и имущественного положения. Семьям чинов полиции, убитых или умерших от ран до назначения пенсий, назначались пособия в размере до одного оклада годового содержания, и сверх того выдавалось единовременное пособие в том же размере¹.

Со второй половины XIX в. правительство стало уделять особое внимание стимулированию чинов полиции к повышению своего общеобразовательного уровня и профессиональной подготовки. Для содействия в этом первоначально в Санкт-Петербурге в 1867 г., а в последующем и в других крупных городах, был создан резерв полиции в виде сверхштатных полицейских команд, где лица, зачисленные на службу в полицию, проходили первоначальную подготовку. В 1895 г. были расширены программа и продолжительность прохождения обучения низших полицейских чинов и введен выпускной экзамен. Лица, не сдавшие выпускного экзамена, либо проходили обучение повторно, либо отчислялись без права поступления на службу в полицию². Тем самым создавался дополнительный фактор стимулирования повышения профессионализма полицейских и соответственно улучшалось качество самой службы.

Таким образом, условия службы в полиции, система стимулирования и социальных преимуществ для большинства её сотрудников, хотя и претерпели существенные изменения в результате реформ второй половины XIX в., оставались тяжелыми и не соответствующими предъявляемым требованиям по исполнению служебных обязанностей. Отсутствовало законодательное закрепление объективно обусловленного специфическим характером

¹ ЦГА Республики Мордовия Ф. 21. Оп. 2. Д. 21. Л. 89.

² Борисов А. В., Малыгин А. Я., Мулукаев Р. С. Указ. соч. С. 321–323.

выполняемых задач особого статуса полицейского. Уровень жалования основной массы полицейских не отвечал требованиям поддержания престижа службы в полиции, укреплению их служебной и бытовой дисциплины. Порядок предоставления отпусков, забота о здоровье, 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. Многообразная, многоступенчатая и сложная наградная система самим фактом своего существования отражала в общем положительную оценку государством деятельности сотрудников полиции. Отчетливо 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. Однако уровень образования и социальная защищенность служащих полиции, в особенности нижнего чиновного уровня, не позволяли поднять ее до требований, соответствовавших специфике профессии полицейского, и нуждались в совершенствовании.

В целом реформирование полиции 60–70-х гг. существенно повлияло на компетенцию общей полиции, организационное и структурное построение полицейских учреждений, систему работы с кадрами. Однако, как и все преобразования в этот период, реформирование в полиции проходило противоречиво. Объединение уездной полиции, рост ее численности, профессионализация и повышение материальной обеспеченности, совмещалось с

сохранностью десятичной полицейской повинности в сельской местности, а также развитием ведомственной и частной полиции.

Крупнейшее реформирование полиции было проведено в России в 1880 г. В конце 70-х гг. страна переживала внутривластный кризис, обусловленный сложным положением в деревне, расстройством финансовой системы, вызванным во многом издержками русско-турецкой войны 1877–1878 гг. Впервые общество столкнулось с проявлением политического терроризма, к которому стала прибегать партия «Народная воля».

В этих условиях 12 февраля 1880 г. учреждена чрезвычайная «Верховная распорядительная комиссия по охранению государственного порядка и общественного спокойствия» во главе с графом М. Т. Лорис-Меликовым, который наделялся, по существу, диктаторскими полномочиями. Убедившись в низкой эффективности работы III Отделения, он предложил Александру II ликвидировать это учреждение.

6 августа 1880 г. III Отделение упразднилось, а его функции были переданы в Департамент полиции исполнительной с переименованием в Департамент государственной полиции. С этого момента в Министерстве внутренних дел сосредотачивалось управление всей полицией в Империи, министр же стал еще и шефом жандармов. Основной сутью новой реформы стало объединение в ведении Министерства внутренних дел политической и общей полиции. Теперь управление всеми видами полиции было сосредоточено в специальном Департаменте государственной полиции.

Реорганизация 1880 г. определила главенствующее место Министерства внутренних дел в государственном механизме, а его глава фактически стал первым министром Империи, наделенным уникальной по объему компетенцией. Помимо борьбы с преступностью оно ведало значительной частью внутренних функций государства. Принятие 14 августа 1881 г. положения «О мерах к

охранению государственного порядка и общественного спокойствия»¹, предоставило Министерству возможность объявлять в любой части страны положение «усиленной или чрезвычайной охраны», что расширяло права полиции в этой местности.

Департамент государственной полиции в 1883 г. был переименован в Департамент полиции и стал состоять из пяти делопроизводств, где Первое (распорядительное) ведало вопросами назначения, увольнения, награждения сотрудников полиции².

Реорганизация центрального аппарата министерства нашла свое отражение в основном нормативном документе – «Учреждении Министерства внутренних дел 1892 года», определявшем штаты, структуру и задачи Министерства внутренних дел. В соответствии с «Учреждением» департамент полиции Министерства внутренних дел состоял из:

- директора;
- вице-директора;
- чиновников для особых поручений;
- секретаря;
- общего журналиста;
- делопроизводителей;
- казначея;
- помощника казначея;
- начальника архива с помощниками;
- чиновников для письма.

Одной из задач Департамента полиции, предусмотренной ст. 362 «Учреждений», являлось «определение, перемещение, увольнение и награждение

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 3-е: в 33 т. СПб., 1885–1916. Т. I. № 350.

² Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. М., 1996. С. 29.

чиновников полиции и назначение им пенсий и других, установленных законом, должных выдач»¹.

Реформирование полиции осуществлялось по нескольким направлениям. Одно из них было связано с проблемами местного управления. Высочайшими повелениями от 4 сентября и 20 октября 1881 г. создается «Особая комиссия для составления проектов местного управления» под председательством статс-секретаря Михаила Семеновича Каханова (в 1880 г. – товарищ министра внутренних дел, с 1881 г. – член Государственного Совета)².

Изучая структуру полиции, комиссия сочла необходимым сохранить институт десятских в форме повинности населения для исполнения в месте жительства законных распоряжений сельских старост, а также полицейских и иных властей. Было признано нецелесообразным сохранение института сотских. Кроме того, комиссия пришла к выводу, что принцип выборной полиции, в особенности при том условии, что повинность сотских отбывается преимущественно худшими из крестьян, войдет в противоречие с необходимостью создания на местах полицейских органов, зависимых в полной мере от правительственной власти и состоящих в отношениях строгой субординации с вышестоящими органами.

Комиссия высказалась также за то, чтобы становые приставы назначались губернатором единолично, а исправники – министром внутренних дел по представлению губернатора. В целях упрочения единоличной власти местных полицейских чинов признавалось целесообразным упразднить присутствия городских и уездных полицейских управлений, а также должности сословных заседателей, различные комитеты и советы³.

¹ История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы. Док. № 68. М., 1998. С. 141–142.

² ГАРФ. Ф. 265. Оп. 1. Д. 7. Л. 17.

³ *Мушкет И. И., Хохлов Е. Б.* Полицейское право России: проблемы теории. СПб., 1998. С. 106–108.

После рассмотрения и одобрения министром внутренних дел выводов комиссии, они стали основой решения задач полицейской реформы 80-х гг. XIX в. 8 июня 1889 г. императором было утверждено мнение Государственного совета об упразднении коллегиальных присутствий полицейских управлений и сословных заседателей. 12 июля 1889 г. принимаются положения о «земских участковых начальниках» и об устройстве судебной части в местностях, где действует это положение.

В последней трети XIX в. особое внимание правительства обращалось на реорганизацию и усиление городской полиции, в первую очередь, Санкт-Петербурга и Москвы. Так, 14 ноября 1887 г. Московская полиция была временно увеличена на 41 должность полицейского надзирателя, а 30 ноября 1890 г. данное положение было продлено и на 1891 г.¹

В самом начале XX в. изменениям подверглась организационно-штатная структура уездной полиции. В 1903 г. учреждается уездная полицейская стража, состоящая из урядников и стражников. Каждая волость имела одного урядника и потребное число стражников. На каждые 2 500 человек населения губернии, полагался не более чем один стражник.

Министр внутренних дел ведал уездной полицейской стражей; в губерниях она была подчинена губернаторам; в уездах – уездным исправникам; в станах – становым приставам; в тех поселениях, где имелись должности особых приставов и надзирателей, – последними. Стражники подчинялись урядникам.

Уездная полицейская стража комплектовалась из русских подданных, достигших 25 лет, обладавших здоровым телосложением, в основном это были отставные и уволенные в запас нижние воинские чины. Требованием для урядников, поступающих в стражу, было умение составлять протоколы и общее

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 3-е: в 33 т. СПб., 1885–1916. Т. VII. Отд. 1. № 4801.

представление о полицейской службе, а также знание обязанностей полиции по расследованию; от стражников же требовалось уметь читать, писать и достаточное общее развитие¹.

Реформа конца XIX в. имела огромное значение для организации работы с кадрами полиции. Комплектование полицейских органов претерпело коренные изменения: начиная с общественных повинностей горожан по наряду и формированию полицейских команд из числа непригодных нижних военных чинов и заканчивая вольным наймом на службу людей способных и надежных.

В связи с тем, что при приеме на службу в полицию вводился принцип вольного найма, были изменены правила приема на должности в полиции. Так, преимущественное право при определении к службе на должности околоточного надзирателя, урядника, городского, полицейского служителя, стражника и сотского имели грамотные, достаточно хорошо развитые лица, а также отставные нижние военные чины, имеющие рекомендательные свидетельства от начальников частей. Помимо того, кандидаты на службу должны были обладать хорошим здоровьем и телосложением без физических недостатков.

Желающий поступить на классную должность в полиции подавал прошение на имя губернатора, градоначальника или обер-полицмейстера. К прошению прилагалось личное жизнеописание. Получившие ранее образование представляли свидетельство об окончании учебного заведения, а также метрическое свидетельство о рождении или их нотариально заверенные копии. При соответствии всех условий для замещения полицейской должности, после изучения личностных качеств и всесторонней проверки, а также в зависимости от имевшегося образования и рода служебной деятельности кандидатов можно было сразу определить на службу либо подвергнуть экзаменационным испытаниям, или

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 3-е: в 33 т. СПб., 1885–1916. Т. XXIII. Отд. 1. № 22906.

зачислить в полицейский резерв в целях теоретического и практического обучения, а также для прохождения дальнейшей службы¹.

Российскому служебному законодательству исследуемого периода было известно такое средство работы с кадрами административных учреждений, как аттестация. Аттестация имела важное значение в процессе назначения чиновников на должности, а также продвижения их по службе. Положение о порядке и назначении аттестации чиновников устанавливало, что оценка служебных достоинств чиновников должна основываться: на аттестациях, составлявшихся определенным порядком; на результатах их обсуждения членами аттестационных совещаний; на окончательном заключении руководителя учреждения или его подразделения. Аттестации проводились, а аттестационные совещания созывались в установленные сроки. По результатам рассмотрения документов составлялось письменное заключение об аттестуемых чиновниках.

Аттестации являлись средством правового выяснения способности и пригодности чиновника к службе. Аттестационная оценка чиновников имела многофункциональное значение в работе с кадрами административных учреждений вообще и в полиции в частности.

Увеличение штатов полицейских органов требовало адекватного увеличения расходов на полицию. В 1904 г. учреждение полицейской стражи вызвало увеличение расходов на полицию на 4,1 млн рублей; в 1905 г. последовали новые прибавки в 6,1 млн рублей; в 1906 г. к прежним прибавкам добавилось 20,9 млн рублей; в 1907 г. – 22,5 млн рублей. Эти цифры характеризуют лишь дополнения к обыкновенному полицейскому бюджету, который по смете Министерства внутренних дел на 1907 г. составлял 57,4 млн рублей.

Рост численности полицейских органов и связанные с ним бюджетные ассигнования доминировали в суммах, выделяемых другим структурам

¹ Ершов Ю. А. Указ. соч. С. 110.

Министерства внутренних дел. Так, сумма расходов Министерства внутренних дел на 1908 г. была исчислена по бюджету в 85,7 млн рублей, в том числе на разные полицейские надобности – 56,48 млн рублей. Из всего бюджета Министерства внутренних дел две трети расходов предназначались на полицейские нужды¹.

Значительная часть средств отводилась на денежное содержание полицейских чиновников, при этом разница между окладами высших полицейских чинов и служащих полиции среднего уровня составляла десятки тысяч рублей, а по сравнению с персоналом гражданских учреждений была невысокой. К примеру, министр внутренних дел получал жалование 24 480 рублей в год, его заместитель (товарищ) получал 15 000 рублей. Директор министерского департамента получал более 8 000 рублей, что немного превышало жалование губернатора. Учитель гимназии получал лишь около 1 000 рублей, сколько и участковый пристав. Помощник пристава довольствовался 600 рублями. Уездный врач и начальник почтово-телеграфного отделения получали около 500 рублей в год. Жалование околоточного надзирателя составляло 400 рублей, что приближалось к окладам высококвалифицированных рабочих, особенно железнодорожников².

Иногда, несоответствие оплаты труда тяжелым условиям работы в полиции вынуждало губернаторов напрямую обращаться к полицейским с духоподъемными заявлениями. Например, 16 октября 1907 г. пензенский губернатор, обращаясь к чинам полиции, писал: «Пусть послужит ... поддержкой сознание, что она делает великое государственное дело, водворяя в стране государственность и спасая Россию от анархии»³.

¹ Рубакин Н. А. Россия в цифрах. Страна. Народ. Сословия. Классы. СПб., 1912. С. 62–65.

² Рубакин Н. А. Указ. соч. С. 127–128.

³ ЦГА РМ. Ф. 88. Оп. 1. Д. 13. Л. 249.

Но увеличение штатов полицейских органов и бюджетные ассигнования не решали всех проблем полиции. В исследуемый период отсутствовала систематизация компетенции, обязанностей, функций полиции, которые по сути являлись механической суммой законоположений, накопленных более чем за столетие. Правовая регламентация деятельности полицейских органов России, в том числе и по организации работы с ее кадрами, перестала совпадать с реальным положением дел, назрела необходимость коренного обновления.

§ 2.2. Профессиональная подготовка и воспитательная работа с кадрами полиции

Как элемент системы работы с кадрами полиции профессиональная подготовка начинает свое формирование с момента создания регулярной полиции в XVIII в. с обучения военнослужащих, поступивших в ее распоряжение особенностям службы по охране общественного порядка в Главной полицмейстерской канцелярии и иных органов полиции того периода. В качестве меры повышения уровня предварительной специальной подготовки, должностных лиц в полиции, все чиновники обязывались читать и перечитывать законы и распоряжения, на что им предусматривалось выделение не менее одного часа каждый день¹. Однако до середины XIX в. общеобразовательный уровень, степень профессиональной квалификации не слишком влияли на карьерный рост или при

¹ Психология и педагогика в профессиональной подготовке сотрудников внутренних дел. М., 1992. Ч. V. С. 4.

назначениях по службе. Даже в «Уставе благочиния, или Полицейском» 1782 г. какого-либо аттестационного воздействия в работе с кадрами полиции также не было предусмотрено.

В середине XIX в. заметно возрастают 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 приятию мер в этом направлении. Несмотря на это, общеобразовательная и профессиональная подготовка полицейских оставались на низком уровне. Основная масса чинов полиции получила образование в низших учебных заведениях, либо так называемое домашнее образование. Среднее образование имели менее трети полицейских, а среди начальников уездов и их помощников – менее половины¹.

В рассматриваемый период в полиции можно условно выделить два уровня образования. Первый уровень – чиновники на руководящих должностях Министерства внутренних дел, Департамента полиции, полиций губерний, уездов и городов, в большинстве своем имевшие высшее, в основном военное или юридическое образование, не требовавшее дополнительного профессионального образования. На втором уровне находились урядники, приставы, околоточные надзиратели, городовые, обучавшиеся в созданных для них различного рода курсах и школах.

Во многих городах Российской империи при полицейских управлениях проводились занятия с околоточными надзирателями, с городовыми и полицейскими служащими. Занятия проводились два раза в неделю, причем с

¹ *Ковалевский М. Е.* Записка члена Государственного совета сенатора Ковалевского, заключающая материалы, касающиеся положения и деятельности полицейских учреждений по данным, обнаруженным при ревизии губерний Казанской и Уфимской. СПб., 1881. С. 148.

надзирателями занимались приставы, а с городскими и рядовыми полицейскими служителями – их помощники.

Во время занятий городским и полицейским служителям на примерах практической деятельности разъяснялись соответствующие параграфы инструкций, объяснялись распоряжения и обязательные постановления. На занятиях с околоточными надзирателями, кроме разъяснений текущих распоряжений и случаев практической деятельности особое внимание уделялось толкованию статей «Устава уголовного судопроизводства», порядка осуществления дознания и составления протоколов по различного рода нарушениям, разъяснялись инструкции прокурора судебной палаты чинам полиции, «Устава о предупреждении и пресечении преступлений», «Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями». Так что со временем из городских нередко выходили хорошие околоточные надзиратели, а из околоточных надзирателей – неплохие помощники приставов. Кроме того, в целях поддержания служебного рвения было разрешено зачислять их сначала кандидатами, а затем, при условии успешной сдачи экзамена в резерве, на вакантные должности околоточных надзирателей и помощников приставов¹.

Свои особенности были в подготовке нижних чинов уездной полицейской стражи. При поступлении на службу они должны были выдержать испытания в ходе которых определялось: для чиновников – умение составлять протоколы, общее знакомство с полицейской службой и с обязанностями по расследованию преступлений; для стражей – умение читать и писать и «общий достаточный» уровень развития.

Ответственность в губернии за строевую подготовку личного состава уездной полицейской стражи, а также обучение конных чинов верховой езде

¹ Подробные правила поступления (лиц всех сословий), программы испытаний, инструкции и другие сведения для самоподготовки на все городские и уездные должности / сост. Н. Т. Волков. СПб., 1912. С. 159.

возлагалась на начальника губернского жандармского управления, которому присваивалось звание губернского инспектора полицейской стражи. Унтер-офицеры Корпуса жандармов по надзору за обучением действовали по указанию инспектора и его помощников. В отдельных случаях вместо унтер-офицера с той же целью назначался старший стражник¹.

Подготовка чиновников уездной полицейской стражи осуществлялась несколькими способами. В первом случае из числа желающих по достижении 10–15 лет сверхсрочной выслуги штабы военных округов откомандировывали на срок до шести месяцев для подготовки и испытания на знание обязанностей уездной полицейской стражи. Затем составлялся кандидатский список лиц, имевших право на получение мест чиновников стражи. При открытии вакансий кандидат командировался к месту его новой службы с увольнением в запас или отставку (в зависимости от возраста). Во втором случае, когда не было кандидатов, вакансия замещалась из стражей по собственному усмотрению губернатора. Поэтому с целью ознакомления стражей с действующими законоположениями, порядком ведения делопроизводства, взаимоотношений различных учреждений и должностных лиц, к каждому уездному полицейскому управлению прикомандировывался один стражник на период, достаточный для достижения вышеуказанной цели².

Организационные формы профессиональной подготовки полицейских и служащих не были унифицированы. Отсутствовала единообразная система отбора, направления, обучения и определения к месту службы после завершения подготовки. Но такое положение дел в данной сфере позволяло при проведении

¹ Указания и распоряжения, касающиеся организации уездной полицейской стражи СПб., 1906. С. 7, 19.

² Букуновский А. Н. Сборник новых законов и циркуляров. Справочная книга для чинов полиции и полицейских управлений. Харьков, 1912. С. 65, 93.

подготовки максимально учитывать, как местные особенности, так и контингент тех, кто обучался.

В начале 1909 г. в Ревеле была открыта школа полицейских урядников на 15 человек. В качестве кандидатов на обучение направлялись не только достаточно развитые и положительно аттестованные начальством стражники, но и частные лица, получившие образование не ниже уездного училища. Срок обучения в школе был определен в два месяца. В программу подготовки входили: «законоведение, розыскная часть, полиция безопасности, сведения по акцизному уставу, по крестьянским делам, по общей полиции, по медицине, по географии и истории, по фабричным делам, по ветеринарной части, по тюремной части»¹. После сдачи экзамена стражники откомандировывались на места тех урядников, которых планировалось отправить в школу. Таким образом, намечалось «пропустить» через школу весь наличный состав чиновников губернии.

При замещении должностей урядников уездной полиции рекомендовалось отдавать предпочтение «вполне грамотным и развитым нижним чинам армии, снабженным при увольнении в запас или отставку рекомендательными свидетельствами от начальников частей, в коих они служили»².

Отобранные таким образом военным начальством кандидаты на должности урядников собирались в губернском городе, где под руководством опытных чиновников по особым поручениям при губернаторе готовились к полицейской деятельности. В школах для урядников кандидатам разъяснялись содержание и пределы их прав и обязанностей, приемы и условия деятельности, ответственность за нарушение законов, признаки преступлений. Первая такая школа была основана гродненским губернатором флигель-адъютантом полковником Н. М. Цеймерном в 1879 г.³ Дальнейшая подготовка урядников возлагалась на уездных исправников.

¹ Костылев А. О. Указ. соч. С. 107.

² Вестник полиции. 1909. 14 июля. № 28.

³ ГАРФ. Ф. 102. Оп. 2. Д. 392. Л. 79.

На 1910 г. школы урядников функционировали в 14 губерниях Российской империи.

По программе, разработанной Министерством внутренних дел, в школах преподавались как общеобразовательные, так и специальные предметы, к которым относились: 1) полицейский устав; 2) законоведение; 3) основы розыскной деятельности; 4) дрессировка и использование собак; 5) способы самозащиты и обезоруживания преступников; 6) фотография, антропометрия и дактилоскопия; 7) основы ветеринарии, санитарии и медицины; 8) стрельба; 9) строевая подготовка.

Развитие школ тормозилось отсутствием кредитов на их существование. В большинстве случаев использовался бесплатный труд. Школы не имели средств на наем помещений, приобретение учебных пособий и т. п. Между тем существовала огромная потребность в подготовительных курсах и школах не только для нижних чинов полицейской стражи, но и для классных чинов общей полиции.

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, отсутствие централизованного руководства подготовкой и обучением кадров сводило на нет тот положительный опыт, который накапливался на местах.

Большая часть классных чинов общей полиции была представлена чиновниками, получившими образование в гражданских высших и средних учебных заведениях на юридических факультетах университетов,

Александровском (Царскосельском) лицее, Училище правоведения, Ярославском Демидовском юридическом лицее, лицее им. Цесаревича Николая и других высших учебных заведениях, а также гимназиях, уездных и равных им училищах. Следует отметить, что часть полицейских чиновников вообще были едва грамотными. В таких случаях в анкетах писали: «получил домашнее образование».

Необходимость улучшения профессиональной и правовой подготовки полицейских признавалась и ими самими, особенно чинами исполнительной полиции «среднего» звена. Это обуславливалось как общим ростом преступности, так и изменениями в социальном составе преступников.

Важность подготовки руководителей полицейских подразделений и служб определялась и тем, что они, как правило, сами вели занятия на различных курсах и в школах, создаваемых на местах, а также должны были непосредственно обучать своих подчиненных. Когда в 1908 г. был принят закон «Об организации сыскной части», по распоряжению министра внутренних дел П. А. Столыпина при Департаменте полиции были образованы специальные курсы для подготовки начальников этих новых подразделений¹. Однако, по мнению Р. С. Мулукаева, данный закон «не решил вопрос об организации сыскных отделений в уездах, хотя при его подготовке этот вопрос обсуждался и в Департаменте полиции, и в Государственной думе», вследствие «отсутствия необходимых средств, неподготовленности личного состава, отсутствия на местах специальных школ для обучения уголовно-розыскному делу»².

Ставился вопрос о создании школ для подготовки полицмейстеров и их помощников, многие из которых не имели соответствующего образования, опыта полицейской службы и назначались губернаторами из близких к ним людей, без

¹ *Борисов А. В., Колодкин Л. М.* Становление и развитие юридического образования в дореволюционной России. М., 1994. С. 49.

² *Мулукаев Р. С.* Полиция в России (IX в. – нач. XX в.). Н. Новгород, 1993, С. 79.

согласования их кандидатур с руководством местной полиции. Создание учебного учреждения для подготовки руководителей полиции и утверждение их в должности в зависимости от успехов в учебе обсуждались на страницах «Вестника полиции». Авторы справедливо отмечали, что это единственный способ для формирования корпуса компетентных руководителей полицейских органов и средство преодоления протекционизма и волюнтаризма при их назначении и продвижении по службе¹. Предполагалось также открыть школы для подготовки работников уголовного сыска и организовать розыскное дело на используемых в Западной Европе началах².

Особенно стоит выделить подготовку к назначению на классные должности в Санкт-Петербургской и Московской полиции. Для этого в обеих столицах существовал полицейский резерв. В качестве примера рассмотрим деятельность полицейского резерва Москвы.

Существующие правила для поступления в Московскую столичную полицию на должности околоточных надзирателей и для подготовки к полицейской службе офицеров и классных чинов, принятых в штат полиции, были изложены в приказе Московского градоначальника А. А. Рейнбота от 10 июля 1907 г.³

Перед желающими занять должность околоточного надзирателя выдвигались следующие требования:

- а) возрастные рамки от 25 до 40 лет (если служил в полиции, то и старше);
- б) рост не менее 169 см.;
- в) крепкого телосложения и здоровья;

¹ Вестник полиции. 1910. 16 мар. № 3.

² Моллерус И. П. Руководство для полицейских чинов. СПб., 1911. С. 90.

³ Подробные правила поступления (лиц всех сословий), программы испытаний, инструкции и другие сведения для самоподготовки на все городские и уездные должности / сост. Н. Т. Волков СПб., 1912.

г) наличие свидетельства об окончании курса трехклассного городского или уездного училища (или приравненных к ним), полученное до поступления на военную службу, или о сдаче экзамена по статусу вольноопределяющегося 2 разряда (то же образование, но полученное в армии экстерном);

д) достаточное умственное развитие и грамотность, для доказательства чего необходимо было выдержать письменный экзамен: диктант и изложение;

е) аттестация по полку с заключением одной из двух ступеней: выдающийся или очень хороший (предпочтение отдавалось лицам, имевшим воинское звание);

ж) благоприятные сведения от полиции в моральном, судебном и политическом отношении.

Кандидаты должны были подать следующие документы: метрика о рождении и крещении или выписку из метрической книги, запасноотпускной билет, свидетельство об образовании, паспорт, а от лиц казачьих сословий – специальное освобождение для вступления в Московскую полицию, свидетельство от старшего атамана.

Лица, которые удовлетворяли указанным требованиям, приказом по Московскому градоначальству зачислялись в резерв, где в течение двух месяцев проходили курс обучения по утвержденной градоначальником программе.

Преподавание в школе резерва околоточным надзирателям и офицерам, командированным для изучения полицейской службы, осуществлялось старшим помощником начальника резерва. На эту должность на срок не менее двух лет градоначальником назначался лучший офицер из старших помощников пристава Московской полиции, обладавший «безусловной опытностью, твердой волей и соответствующим образовательным цензом».

Во время учебы в школе околоточные надзиратели резерва в наряды по городу назначались или в экстренных случаях, или с целью практической подготовки.

По окончании учебного курса в школе назначался проверочный экзамен, на котором присутствовали начальник резерва, один полицмейстер, пристав и лицо по указанию градоначальника. Тем, кто выдержал проверочный экзамен с оценкой «очень хорошо», выдавалось удостоверение, в котором указывалось, что он отправляется к участку для дальнейшей практической подготовки. Околоточные надзиратели, которые не выдержали проверочного экзамена или вновь направлялись для прохождения учебного курса в школу резерва, или освобождались от дальнейшей службы в полиции.

После успешного прохождения практики зачисленные в резерв допускались до окончательного экзамена перед комиссией под председательством помощника градоначальника, при участии полицмейстера, начальника полицейского резерва, старшего помощника начальника резерва, приставов. Те, кто не выдержал окончательного экзамена или возвращались на стажировку, или освобождались от службы за неспособностью.

Таким же испытаниям подвергались околоточные надзиратели, зачисленные в резерв, а также городовые, допущенные к зачислению претендентами на должность околоточных надзирателей. Допущенные по этой категории до окончательного экзамена освобождались от служебных занятий на две недели.

Подготовка к полицейской службе принятых в штат Московской полиции офицеров и классных чинов немного отличалась от подготовки околоточных надзирателей.

К зачислению кандидатами в штат полиции офицеры сдавали экзамен – сочинение на заданную тему. Офицеры, которые успешно сдали вступительные экзамены, зачислялись в штат полиции с откомандированием в резерв до сдачи проверочного экзамена в объеме программы, утвержденной для подготовки офицеров. Лица, которые выдержали проверочный экзамен, отправлялись для практических занятий в область, где имелся некомплект кадров. Их

руководителями назначались местные приставы. Экзамен офицеров осуществлялся до трех раз в год в объеме программы с дополнением к ней вопросов, касающихся: 1) практической подготовки к службе в участках; 2) выполнения полицейских функций при исполнении новых законов о собрании и печати; 3) политических партий, знание которых было необходимо.

Офицеры, находившиеся в штате полиции, признавались после сдачи экзамена подготовленными к занятию должностей младших помощников пристава по III разряду оплаты.

К такому же экзамену допускались околоточные надзиратели, зачисленные кандидатами на должность младшего помощника пристава.

Очень эффективно действовала школа для подготовки на должности классных и нижних чинов при полицейском резерве Санкт-Петербургской столичной полиции. В 1909 г. в школе полицейского резерва Санкт-Петербургской полиции было подготовлено 71 классный чин, 713 городских и 42 служителя полицейских домов.

Таким образом, можно сделать вывод, что уже к началу XX в. в Санкт-Петербурге и Москве сложилась определенная система отбора и подготовки кадров, что позволяло готовить для обеих столиц достаточно квалифицированных исполнительных чиновников полиции среднего звена. При этом основной упор делался на офицерские кадры и на запасных (отставных) нижних чинов армии и флота. Кроме Санкт-Петербурга и Москвы полицейский резерв существовал в Варшаве и других крупных губернских городах, что позволяло решать проблему заполнения кадров полицейских чиновников. Вместе с тем отсутствие единого подхода к первоначальной подготовке и невозможность по финансовым причинам создать большее количество школ полицейского резерва приводили к значительному контрасту в уровне подготовки полицейских Российской империи. В отдаленных местностях и особенно в уездных полициях уровень

профессиональной подготовки в течение всего исследуемого периода оставался крайне низким, несмотря на все принятые правительством меры.

Обучение чинов полиции в специальных школах и на курсах сводилось не только к становлению и совершенствованию профессионального мастерства, к полицейским кадрам предъявлялись также требования норм морали и нравственности. Исполняя свои служебные обязанности, каждый полицейский чин в основе своего сознания должен был иметь честность, справедливость и стойкость, мужество, испытывая при этом непоколебимую преданность Государю, закону и Присяге. Каждое слово и дело должны были пробуждать в душе полицейского не только непоколебимую преданность Государю и Отечеству, но и память о совести и священной Присяге. Как один из важнейших факторов эффективной деятельности полиции отмечались необходимые в их работе взаимопомощь, уважение чести и достоинства друг друга.

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 о морально-правовых основах деятельности лиц, участвовавших в обеспечении общественного порядка и безопасности.

Первые «регулярные» полицейские были в основном действующими военными служащими, так как первоначально полиция комплектовалась за счет кадрового состава армии. Следовательно, морально-правовая сторона деятельности полицейских того периода, их положение в обществе и отношение к своим служебным обязанностям, самим себе и окружающим соответствовало статусу военнослужащих.

В условиях жесткой сословной структуры общества крепостной России отличия в сословном и имущественном положении старших и младших чиновников определяли характер их служебных отношений. Власть начальника

распространялась далеко за пределы присутственных мест, охватывая все стороны жизни служащих¹.

Существенные различия в сословно обусловленном положении офицерства, чиновников не воинского звания и нижних чинов, накладывали определенный отпечаток и на их полицейскую деятельность. Чины полиции дворянского звания относились к службе, временной или постоянной в полицейских органах, как к этапу своей карьеры на поприще служения Царю и Отечеству. Остальные же полицейские служащие в большинстве своем были людьми подневольными, соответственно и к своим обязанностям относились лишь с тем минимальным «служебным рвением», которое позволяло бы им избежать негативных последствий в случае отказа или не надлежащего их исполнения.

Основная масса населения Российской империи, состоявшая из лиц податных сословий, являлась базой для комплектования армии и соответственно полиции нижним чиновным составом.

В процессе развития и становления полиции складывалось некоторое подобие корпоративного сословия полицейских чиновников, осуществлявших свою служебную деятельность в правоохранительных органах, и это, соответственно, накладывало отпечаток на их отношение к службе со всеми вытекающими положительными и отрицательными аспектами, присущими любой корпоративной структуре.

Эти процессы в своем развитии проходили несколько этапов.

Первый этап – учреждение в 1718 г. Главной полицмейстерской канцелярии и последующее развитие регулярной полиции вплоть до создания губерний в 1775 г. Этот этап с точки зрения морально-нравственной стороны полицейской деятельности, характеризуется поиском и совершенствованием первоначальных

¹ Писарькова Л. Ф. Чиновник на службе в конце XVII – середине XIX века // Отечественные записки. 2004. № 2 (17). С. 43.

форм ее организации на основе зарубежного опыта, в полностью военизированном русле развития. В этот период происходит зарождение и становление системы работы с кадрами полиции как разновидности государственной службы, приравненной к военной, с акцентом на обеспечение внутреннего порядка и безопасности. Особенностью перехода в полицию из армии являлось то, что полицейские по-прежнему числились по военному ведомству *«по роду оружия»* и им сохранялись воинские чины.

Начало второго этапа отличается пролонгированным характером и потому состоит из двух периодов: губернской реформы 1775 г. и учреждения Министерств в 1802 г. Создание названных административно-территориальных и функционально-отраслевых делений Российской империи фактически положило начало развитию процесса отделения морально-нравственных основ службы в полиции от других видов государственной службы. В одном из разделов «Наказа управе благочиния», содержащегося в подписанном в 1782 г. Императрицей Екатериной II «Уставе благочиния, или полицейском», под названием «Зерцало управы благочиния» закреплялись основные положения «Правил добронравия». В перечень качеств, которыми должен был обладать аттестуемый на вышестоящую должность, входили требования морального характера: беспорочность поведения, здравый рассудок в деле, добрая воля к службе, бескорыстие при наложении взысканий, доброходство к людям, прилежание к должности¹.

К концу XVIII в. наметилось очевидное разграничение полномочий армии и полиции в отправлении административно-полицейских и хозяйственных функций: осуществлялась своеобразная специализация армии и полиции. В 1800 г. при императоре Павле I полиция была признана как «часть гражданская», хотя она по-

¹ Мушкет И. И., Хохлов Е. Б. Указ. соч. С. 90.

прежнему формировалась из солдат и офицеров, носивших воинские звания¹. Тем самым полицейская деятельность признавалась отдельным от военной службы направлением государственной службы. Морально-нравственный статус полицейского становится более отчетливо выраженным в плане комплектования из числа тех военнослужащих, что прошли уже определенный путь служения Царю и Отечеству и были готовы к службе на гражданском поприще. Однако зачастую при комплектовании полиции в должности полицейских, по выражению современников, направлялось «одно отребье армии»². Все попытки изменить сложившуюся ситуацию не приводили к положительным результатам. Все более отчетливо выступало осознание необходимости коренных изменений в морально-нравственном обеспечении полицейской деятельности. Необходимость разработки качественно новых подходов по комплектованию полиции исключительно положительно зарекомендовавшими себя военнослужащими, соответствующими по своим качествам требованиям полицейской службы.

Третий этап начинается с эпохи «великих реформ» 60–70-х гг. XIX в. и связан с коренными изменениями, как в самом общественном устройстве Российской империи, так и последовавшими вслед за ними изменениями в принципах государственной службы и связанной с ними подготовкой назревших реформ в полиции начала XX в. Введение вольного найма в 1873 г. и освобождение военного ведомства от обязанности направлять в полицию нижних чинов привело к существенным изменениям в морально-нравственном положении полицейского служащего. Если ранее полиция получала уже подготовленных, дисциплинированных служащих, то теперь наметилась необходимость разработки мер по подбору, отбору, привлечению и дальнейшему стимулированию

¹ *Борисов А. В.* Полиция в истории Российской Империи // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2011. № 16 (428). С. 37.

² *Тарасов И.* Полиция в эпоху реформ. СПб., 1885. С. 24.

добросовестного отношения к служебным обязанностям со стороны будущих и действующих полицейских.

Фактически впервые возникла необходимость в специальных мерах по обеспечению не только приема и сопровождения в период прохождения службы уже подготовленных и мотивированных военнослужащих, но и морально-правовом обеспечении полицейской деятельности в изменившихся реалиях государственно-общественной жизни.

Для этих целей помимо отечественного исследовался и опыт работы зарубежных полиций, который с некоторыми корректировками переносился и внедрялся в российские условия. И как всегда, это искусственное привитие в ограниченные сроки чуждых элементов не приносило ожидаемого результата. Западная Европа, чей опыт полицейской деятельности в плане морально-нравственного обеспечения достойного исполнения служебных обязанностей переносился на Российскую почву, проходила эти процессы намного раньше. По этой причине с таким трудом происходило изменение и приходило понимание необходимости разработки собственных методов работы с кадрами с учетом исторического прошлого в развитие правоохранительной сферы. Столь резкие переходы от полуфеодалного принципа замещения должностей в полиции и работы с ее кадрами в процессе их службы к принципу «вольного найма» и связанными с этим сопутствующими изменениями в кадровом сопровождении служащих полиции, в особенности низового уровня, не могли не сказаться на итогах такого «внедрения».

В конце данного этапа необходимо отметить в качестве немаловажного фактора, способствовавшего в итоге распаду полиции Российской империи и

быстрой ее ликвидации в марте 1917 г., крайне низкий престиж полиции и резко негативное отношение к ней значительной части общества¹.

Несмотря на это, судя по исторической, мемуарной литературе, а также по архивным источникам, в истории отечественной полиции было немало примеров высокого профессионализма, честного и самоотверженного выполнения своего долга ее высшими и низшими чинами. Профессионализм и проявление высоких моральных качеств, всегда были в почете. Не случайно многие инструкции, адресованные полиции конца XIX в – начала XX в., включали в себя такие категории, как честность, нравственность, мужество, правдивость, бескорыстие.

Недостатки профессиональной подготовки полицейских частично компенсировались усилиями по нравственному воспитанию служащих полиции. Однако системы полицейского образования и воспитания кадров в дореволюционной России создано не было. В структуре Министерства внутренних дел не существовало специального подразделения, руководившего подготовкой и воспитанием кадров. Основными причинами бессистемности в этом направлении были финансовые сложности и непоследовательная позиция руководства Министерства внутренних дел по этому вопросу.

§ 2.3. Кадровый аспект подготовки реформ полиции начала XX в.

Реформа полиции конца XIX в. – начала XX в. имела огромное значение для организации работы с кадрами, внося существенные изменения в порядок комплектования, как в части формирования полицейских команд из числа

¹ *Борисов А. В.* Полиция и милиция России в общественном мнении (начало XVIII – октябрь 1917): историко-социологическое исследование: монография. М., 2010. С. 110.

непригодных нижних воинских чинов, так и установлением вольного найма в службу способных и достойных людей.

Последняя треть XIX в. отмечена особым вниманием правительства к усилению городской полиции, и в первую очередь Санкт-Петербурга и Москвы. 14 ноября 1887 г. в Московской полиции временно была введена 41 должность полицейских надзирателей¹.

В начале XX в. в уездной полиции также были проведены организационно-штатные изменения. В 1903 г. в уездах учреждена полицейская стража из урядников и стражников. В каждой волости был один урядник и необходимое число стражников. На каждые 2 500 человек населения губернии, полагалось не более одного стражника. Однако это не могло обеспечить должного качественного исполнения полицейской службы. Процесс комплектования указанных должностей шел очень медленно, вследствие чего ощущалась их острая нехватка². А в отдельных местностях зачастую требовалось дополнительное количество стражников, в особенности конных³. Для исправления сложившейся ситуации землевладельцам, пожелавшим иметь при своих «экономиях» стражников с содержанием на собственные средства, количество последних разрешено было определять в неограниченном числе. Землевладельцы, желающие иметь стражников, должны были прислать на имя уездного исправника заявления с указанием числа стражников и того, что они обязуются содержать их на собственные средства⁴.

Изменить сложившееся положение дел в кадровой сфере можно было только путем изменения отношения общества к полиции, завоевания его доверия, поднятия престижа полицейской службы. Необходимость реформ в полиции, в

¹ Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 3-е: в 33 т. СПб., 1885–1916. Т. VII. Отд. 1. № 4801.

² ЦГА Республики Мордовия. Ф. 21. Оп. 2. Д. 21. Л. 223.

³ Там же. Л. 221.

⁴ Там же. Л. 222.

том числе и изменения в подходах к работе с кадрами полицейских органов, стала очевидной.

Для подготовки законопроектов по реформированию полиции создавались 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, начавшая свою работу осенью 1906 г.¹

В своей работе Комиссия использовала широкий круг законодательных и различного рода инструктивных материалов из зарубежного опыта работы полиции. Комиссией особо обращалось внимание на кадровую проблему полиции и социальную защищенность ее служащих.

В задачу Комиссии входила выработка законопроектов реформирования полиции, где в качестве главных направлений определялось устранение таких недостатков в работе с кадрами, как:

- отсутствие служебного ценза и устойчивости служебного положения полицейских;
- недостаточная численность личного состава относительно количества и плотности населения;
- низкая социальная и материальная обеспеченность полицейских;
- большое число обязанностей, не соответствующих назначению полиции, и, наконец, отсутствие общего устава полиции².

Кроме того, необходимо было:

- разработать законодательные условия службы и порядок деятельности чинов полиции;

¹ *Белецкий С., Руткевич П.* Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России. СПб., 1913. С. 42.

² Краткая объяснительная записка к заключению межведомственной комиссии под председательством сенатора А. А. Макарова по преобразованию полиции в Империи. СПб., 1911. С. 41.

– выработать проекты по преобразованию полиции в соответствии с текущими реалиями;

– подготовить проект правового регулирования деятельности полиции.

В ходе изучения условий службы полицейских служащих Комиссия констатировала их несоответствие обеспечению качественного кадрового состава. Для исправления сложившейся ситуации в работе с кадрами полиции предлагалось:

– определить категории лиц, не отвечающих требованиям для приема на службу в полицию;

– определить минимальные служебные и образовательные цензы;

– учредить особые курсы и школы для подготовки кадров;

– установить более высоких классов полицейским должностям;

– переименовать полицейских исправников в уездные начальники;

– принять меры по урегулированию порядка увольнения полицейских служащих;

– учредить новую должность полиции в сельской местности – помощника станового пристава;

– повысить оклады денежного содержания чинам полиции;

– пересмотреть существующие и выработать новые штаты полиции¹.

Первым проектом, рассмотренным Комиссией, был проект бывшего члена Особого совещания под председательством графа А. П. Игнатьева В. Э. Фриша². Этот проект предусматривал полную перестройку всех действующих организаций полиции на военизированных началах, введение «института полицейских комиссаров» по западному образцу, увеличение штатов, но в виду

¹ Труды комиссии по преобразованию полиции. СПб., 1911. Т. 4. Приложение IV. С. 64–67.

² *Vumme C. Ю.* Воспоминания: Царствование Николая II. 3 изд. Берлин, 1923. Т. 2. С. 326.

«исключительной трудности проведения в жизнь» практически сразу был отвергнут. Кроме того, по мнению членов правительства, меры по увеличению штатов и некоторому улучшению материального положения полицейских, принятые в 1905–1906 гг., являлись достаточными, особенно на фоне спада революционной активности в стране¹.

В январе 1908 г. в целях более тщательного изучения законодательства и разработки основных положений нового проекта под председательством директора Департамента полиции М. И. Трусевича была создана особая подкомиссия, которая уже к ноябрю 1908 г. представила на рассмотрение «Проект основных положений преобразования полиции в Империи», а в декабре 1908 г. началось его обсуждение.

По собственному признанию главы Комиссии А. А. Макарова, необходимость «реформы полиции настолько очевидна, что не нуждается в особых доказательствах. Россия только что пережила революцию, весьма тревожное время, причем последнее, с одной стороны, обнаружило крупные достоинства русской полиции, исключительно которой страна обязана победой над революцией, а с другой, выяснило и ее недостатки: последние выступили особенно резко, когда вследствие наступившего сравнительного успокоения, пришлось переходить на мирное положение... Ряд предпринятых в это время ревизий деятельности полицейских учреждений обнаружил дезорганизацию полиции, склонность ее к превышению власти и расшатанность дисциплины. Результаты упомянутых ревизий послужат критерием для определения отрицательных условий полицейской службы, устранение которых должно составить ближайшую задачу комиссии, хотя необходимо сознаться, что ввести

¹ *Нарбуттов Р. В.* Проект развития полицейских органов России 1907 года // Советское государство и право. 1990. № 11.

полицию в норму и привести ее деятельность в соответствие с нормальным течением жизни в государстве представляется делом весьма трудным»¹.

Со второй половины 1907 г. начал выходить в свет еженедельный иллюстрированный журнал «Вестник полиции», посвященный всесторонней разработке теоретических и практических вопросов полицейского дела и преобразований в полиции. Первый номер вышел 2 декабря 1907 г., а последний (№ 7) – 25 февраля 1917 г. С первых же номеров публиковались проекты реформ, велось их обсуждение, а также печатались мнения чиновников и практиков². В разделе «Почтовый ящик» публиковались «Письма к городovým и стражникам», где авторы сообщали о проблемах и недостатках местной полиции, предлагали свои методы их решения³.

В окончательном варианте проект, состоявший из: Учреждения полиции, Устава полицейского, заключения Комиссии, содержащего дополнительные постановления к учреждению и уставу, был вынесен для рассмотрения на заседаниях Совета Министров под председательством П. А. Столыпина 12 июля 1911 г. и 31 января 1912 г.

В проекте Учреждения полиции содержалось изложение организации реформированной полиции, определение ее видов, личного состава полицейских чинов. В Уставе полицейском содержался свод указаний, определяющих служебные права и обязанности чинов полиции⁴. По итогам рассмотрения проекта для обсуждения и выработки законопроекта с установлением окладов

¹ Краткая объяснительная записка и заключение Междуведомственной комиссии под председательством сенатора А. А. Макарова по преобразованию полиции в империи. СПб., 1911. С. 17.

² Вестник полиции. 1908. №№ 6, 8, 9, 11, 13–16, 18, 19, 24 и др.

³ Вестник полиции. 1912. № 12. С. 287–290; № 13. С. 292–295; № 14. С. 330–332; № 15. С. 354–356 и др.

⁴ *Мушкет И. И.* Полиция в механизме российского государства. Историко - теоретическое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1998. С. 21.

полицейским чинам, было создано Особое совещание под председательством Н. А. Харитонова.

Заслуживает внимания подход к оценке оплаты труда служащих полиции, отражающий значимость их службы для государства.

Размеры окладов содержания полицейских чинов, по мнению Совета Министров, являлись одними из «наиболее важных в обсуждаемой реформе, ибо само собою ясно, что нельзя иметь хорошей полиции, не оплачивая труда достаточным содержанием. Вместе с тем по условиям и обстановке, в которых протекает полицейская деятельность, последняя наиболее тягостная из всех гражданских служб, а по соединенной с нею опасности для полицейских чинов мало чем уступает военной службе, но в отличие от военной службы, полицейская деятельность не пользуется тем общественным уважением, которое по праву принадлежит военному сословию». Тем самым признавалось, что соответствующее характеру службы вознаграждение полицейских служащих является наиболее важным условием правильной полицейской организации.

Здесь уместно провести компаративный анализ оплаты труда полицейских того периода. Согласно сведениям, содержащимся в работе А. В. Касьянова, начинавший службу в столичной полиции городской III разряда получал 370 рублей в год (со своей стороны хотелось бы отметить, что эквивалент этой суммы примерно соответствует денежному довольствию сотрудника полиции современной России), а заработная плата чернорабочего в той же местности в 1913 г. составляла 452,6 рублей, каменщика – 719,05 рублей, токаря – 912,5 рублей в год. В полиции Петербурга служило около 3 500 нижних полицейских чинов, а ежегодно из увольнялось в среднем около 800 нижних чинов. В годы Первой мировой войны денежное содержание чинов полиции было хоть и не существенно, но повышено. Урядники получали примерно 480 рублей в год, надзиратели – около 500 рублей в год, приставы и околоточные надзиратели –

800–1 000 рублей в год, полицмейстеры и уездные исправники – до 2 800 рублей в год. В тоже время городские учителя получали около 600 рублей в год, врачи – 800 рублей в год, члены городских управ – 1 400 рублей в год, а городской голова – 3 000 рублей в год¹.

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»², утвержденное 30 октября 1916 г., имело важнейшее значение для организации работы с кадрами полиции. Оно устанавливало штаты и структуру полиции на всей территории страны, порядок определения на службу в полицию, а также образовательный ценз для назначения на различные должности в полиции.

Согласно постановлению от кандидатов на должности в уездной и городской полиции требовалось наличие следующего: в городские и стражники – навыки чтения и письма по-русски, знание основ полицейской службы; в полицейские надзиратели и урядники – окончанный курс наук в объеме двухклассного училища или соответствующего учебного заведения; на должности городских, участковых и станковых приставов, и их помощников – окончание курса наук в объеме шести классов среднего учебного заведения; в уездные исправники и полицмейстеры, и их помощников – окончание полного курса наук в объеме среднего учебного заведения.

Как альтернатива всем перечисленным условиям выступало прохождение кандидатами соответствующих каждой должности испытаний.

Кроме прочего, постановление содержало такие условия:

¹ Касьянов А. В. Особенности организационно-правового обеспечения деятельности полиции Российской империи в годы Первой мировой войны (1914–1917): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 80.

² Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1916. № 307. Ст. 2426. С. 242.

– преимуществом при комплектовании должностей полицейских надзирателей, городских и стражников пользовались запасные или раненые нижние чины армии (при условии их пригодности к несению полицейской службы)¹;

– помощник пристава, не имеющий образовательного ценза в шесть классов среднего учебного заведения, состоящий на военной службе в чине не менее прапорщика, либо на гражданской службе, должен был состоять не менее двух лет в классных должностях;

– городничий, участковый и становой приставы должны были состоять не менее трех лет на воинской службе в офицерских чинах или не менее двух лет в должности помощника пристава, либо подобных ей должностях в полиции;

– уездные исправники, полицмейстеры и их помощники обязаны были предварительно состоять на воинской службе в офицерских чинах не менее пяти лет, или не менее года в должностях городничего, участкового или соответствующей им должности в полиции².

Утверждение императором «Постановления об усилении полиции в 50-ти губерниях и улучшении служебного и материального положения полицейских чинов», несмотря на то, что явилось лишь запоздалой попыткой исправить состояние в полицейских органах путем увеличения штата и повышения благосостояния служащих полиции, а не путем системных преобразований, имело все же принципиально важное значение в решении правовых проблем в работе с кадрами полиции Российской империи.

Примечательно, что в Постановлении впервые регламентировалось определение на службу женщин. Данный факт был вызван острой нехваткой мужчин, годных к службе, в связи с их призывом в действующую армию.

¹ ЦГА РМ, Ф. 49. Оп. 1. Д. 61. Л. 2.

² *Пережудова З. И.* Несостоявшаяся реформа полиции. М., 1992. С. 23

Статья 34 Положения допускала принимать в канцелярии уездных исправников, полицмейстеров и приставов, в должности до VIII класса включительно, как вольнонаемными, так и на правах государственной службы, наряду с лицами мужского пола, также и лиц женского пола, окончивших курс не ниже женской гимназии, института, епархиального училища и других приравненных к ним учебных заведений, либо получивших звание домашней учительницы, за исключением чиновничьих должностей в сыскных отделениях, заведовавших регистрацией преступников.

Лица женского пола, поступающие на государственную службу, в соответствии со ст. 35 Положения обладали одинаковыми служебными правами и преимуществами с лицами мужского пола, за исключением права на производство в чине и награждение орденами. Соответственно, на них возлагались и одинаковые с лицами мужского пола обязанности и ответственность в службе.

Забота правительства об усилении полиции диктовалась сложившимися внутригосударственными условиями, поэтому дальше разрастания штатов полицейских управлений и увеличения бюджетного финансирования реформа не пошла.

Таким образом, реформы полиции второй половины XIX в., а также подготовка реформы полиции начала XX в., создали и развили систему подбора служащих полиции и их прохождения службы. 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. Эти требования содержались в Своде Законов Российской империи и Уставе о службе по определению от правительства. Часть положений этих законодательных актов были подвергнуты изменению и дополнению в виде продолжений. Принятое 23 октября 1916 г. Постановление

Совета Министров «Об усилении полиции в 50-ти губерниях Империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов», стало итоговым нормативным актом Министерства внутренних дел в работе с кадрами полиции. Кроме того, комплектование и прохождение службы в городских и уездных полицейских управлениях регулировалось с помощью специальных правил, циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел.

Реформа полиции, готовившаяся с 1906 г. по 1916 г., не состоялась во многом по причине косности и консерватизма бюрократического аппарата, непонимания властью насущной потребности усиления полиции, а также недостаточности финансирования. «Отсутствие необходимого культурного уровня общества, цивилизованного аппарата управления, низкая политическая культура предпринимательских кругов, практическое отсутствие «среднего класса», вопиющее хищение государственных средств, взяточничество, коррупция, нехватка элементарно грамотных и четных исполнителей – все это было неременным сопровождением реформаторских усилий»¹.

Тем не менее, несмотря на то, что попытки коренного реформирования полиции в начале XX в. не увенчались успехом, следует отметить, что власть предпринимала определенные меры локального характера по укреплению полиции в части увеличения штатной численности и денежного содержания полиции.

Деятельность по качественному изменению системы работы с кадрами полиции отставала от требований времени. Уровень образования и социальная защита служащих полиции требовали коренного совершенствования. Вместе с упразднением полиции 10 марта 1917 г.² в результате Русской революции,

¹ Сахаров А.Н. Тяжкий путь российского реформаторства // Российские реформаторы (XIX - нач. XX в.) / отв. ред. А.П. Корелин. М., 1995. С. 18.

² Сборник циркуляров Министерства внутренних дел за период март - июнь 1917 г. Петроград, 1917. С. 23.

завершился и этот этап развития системы работы с ее кадрами, оставив процесс поиска эффективных вариантов по организации, комплектованию и прохождению службы в полиции незавершенным.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Разработке и воплощению в жизнь кадровой политики МВД России в условиях санкций и вызванных ими негативных последствий в экономической и политической жизни нашей страны способствовали бы всесторонняя ревизия и совершенствование правовых основ функционирования органов внутренних дел. Органы государственной власти и управления издают соответствующие правовые акты для последующего их применения в целях определения правового положения сотрудников и регулирования работы с кадрами, тем самым обеспечивая реализацию кадровой политики в органах внутренних дел. Важной задачей по регламентации порядка прохождения службы и механизма организации работы с кадрами является создание обновленной нормативно-правовой базы. Исходя из этого существует особая заинтересованность в изучении, как с научной, так и с практической стороны опыта работы с кадрами полиции Российской империи.

Изменения, произошедшие в российском государстве в связи с петровским курсом на централизацию, потребовали создания соответствующей системы органов и служащих полиции, обладающих возможностью и способностью выполнения задач и функций обширного государства не только во внешней, но, что особенно важно, во внутренней политике. Соответственно, в процессе функционирования данной системы объективно возникли специфические общественные отношения и потребность в их регламентации и систематизации.

В качестве одного из важных направлений преобразования государственного управления в ходе реформ Петра I выступало формирование более четкого отраслевого разграничения. В результате реформ государственного управления была создана отделенная от военной и придворной государственная

гражданская служба. Этот период российской истории характеризуется поиском и совершенствованием первоначальных форм ее организации на основе зарубежного опыта в традиционно военизированном русле развития.

Организация прохождения службы чиновничества была законодательно закреплена в Петровской Табели о рангах. Процесс становления полиции и формирование ее кадрового состава сопровождалось выработкой принципов работы с кадрами полиции как разновидностью государственной службы, приравненной к военной, с акцентом на обеспечение внутреннего порядка и безопасности.

Табель о рангах и петровский Генеральный Регламент закрепляли требования, предъявляемые к государственным служащим, которые в последующем дополнялись и конкретизировались различными уставами, указами и инструкциями. Все нормативно-правовые акты о службе гражданской, в том числе уставы, принятые правительством в 1832 и 1842 гг., содержавшие положения о деловых и нравственных качествах чиновников, были объединены в «Свод уставов о службе гражданской».

Кроме того, правовые основы развития системы работы с кадрами полиции закреплялись такими отраслевыми законодательными актами, как «Пункты Генерал-Полициймейстеру» (1718 г.), «Регламент или Устав Главного магистрата» (1721 г.), Инструкция московской полиции (1722 г.), «Учреждения для управления губерниями» (1775 г.), «Устав благочиния или полицейский» (1782 г.), указ «О средствах к исправлению полиции в городах» (1803 г.), «Положение о земской полиции» (1837 г.), «Временное положение о полицейских урядниках в 46-ти губерниях, по Общему Учреждению управляемых», постановление Совета Министров «Об усилении полиции в 50-ти губерниях империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов» (1916 г.). Эти нормативно-правовые акты, помимо закрепления основных задач органов

полиции, содержали определения порядка работы с кадрами. В их развитие принималось большое количество законодательных и подзаконных актов, которые издавались как в виде разделов в нормативных актах общего характера, так и отдельно.

Проведенное исследование процессов становления и развития системы работы с кадрами полиции в Российской империи выявило наличие целого ряда общих тенденций и характерных признаков, коррелирующих с современной практикой работы с кадрами.

Полицейская служба являлась одной из важнейших институциональных частей системы государственного управления, выступая атрибутом организационно-функционального обеспечения государственного механизма. Этот ее статус обуславливал необходимость в установлении и регулировании государственно-служебных отношений.

В основе полицейской службы Российской империи лежали конкретные принципы, главным из которых являлся принцип централизма служебных отношений в виде строгой соподчиненности между служащими высшего, среднего и низшего звеньев. Установление компетенции, прав и обязанностей полицейских служащих являлось столь же важным принципом организации полицейской службы. Регламентами, уставами и иными нормативными актами устанавливались четкие характеристики соответствующих должностей и статус чиновников, регулировались их полномочия и предъявляемые к ним требования. Принцип контроля за исполнением указов, приказов, циркуляров и распоряжений высших, центральных и других управленческих органов занимал существенное место в организационно-функциональном обеспечении полицейской службы.

В течение исследуемого периода в Российской империи получила свое развитие система работы с кадрами полиции. Основными составляющими ее элементами выступали: подбор и поступление на службу; установление

требований к чиновникам; условия и процедура назначения; испытательный срок при определении в службу; подготовка и повышение квалификации; воспитание; карьерный рост при наличии соответствующих условий и факторов, в зависимости от степени и профиля полученного образования, служебного опыта и сроков выслуги лет, профессиональных и нравственных качеств; оценка и аттестация чиновников; правовые и социальные преимущества, которые создавались и получали свое развитие на всем протяжении истории полиции. В этой связи применительно к работе с кадрами полиции исследуемого периода справедливо использование более емкого термина «система работы с кадрами полиции», так как она является составной частью общей системы управления органами полиции, от успешного построения и эффективности которой зависело выполнение последними своих основных функций.

Опыт развития элементов системы работы с кадрами полиции наглядно показывает, что она органически неразрывна с кадровой политикой государства. Для нормального функционирования системы работы с кадрами полиции первостепенное значение имеет устойчивость и преемственность нормативно-правовых актов, определение правового статуса служащих полиции.

Процесс развития системы работы с кадрами полиции Российской империи являлся неотъемлемой частью кадровой политики государства, определявшим цели, задачи, принципы, характер, направления, формы и методы работы с кадрами и требования к ним в исторических условиях рассматриваемого периода.

Недостаточная теоретическая разработка рассматриваемой проблемы, сложность введения современного понятийного аппарата работы с кадрами в изучение кадровых процессов в Российской империи обусловили необходимость дать определение системы работы с кадрами в полиции в исторических условиях XVIII в. – начала XX в.

Множество понятий и терминов, используемых в современных условиях работы с кадрами полиции, сформировались и получили нормативно-правовое закрепление в структуре государственной службы в рассматриваемый период. Такие понятия, как кадры, гражданская служба, должность, ранги, штаты, оклад, довольствие, пенсия, испытание, аттестация, присяга, чиновник, должностное лицо, обязанности по службе, верность службе, преимущества служащих, взыскания, выговор, увольнение и ряд других, введены в научный оборот и используются в работе с кадрами. Поэтому так важно их дополнительное ретроспективное изучение в рамках историко-правового исследования.

В своем развитии работа с кадрами полиции на всем протяжении существования Российской империи сохранила ряд недостатков практически в неизменном виде. К основным проблемам можно отнести то, что так и не было создано полноценной системы работы с кадрами полиции, что обуславливалось целым рядом неоправданных ограничений при отборе, приеме на службу, назначении на должность и последующих перемещениях; сохранение сословных принципов в структуре российского общества существенно отражалось на методах работы с офицерскими кадрами (классными чинами) и с нижними чинами полиции; многообразие видов полиции и децентрализация ее управления обусловили значительные различия в подходах к работе с кадрами общей полиции, создание избыточного массива подзаконных нормативно-правовых актов, неунифицированность организационных мероприятий; слабая социальная защищенность и низкий престиж службы полицейского делали эту профессию в глазах общества непривлекательной и не позволяли отбирать достаточно грамотных и морально устойчивых кандидатов на службу в полицию; система материального обеспечения и социальных преимуществ была построена на резком контрасте между оплатой высших должностных лиц и низших чинов полиции; отсутствовала единая система профессиональной подготовки служащих полиции

и их нравственного воспитания; отсутствовала стройная система нормативно-правового регулирования работы с кадрами полиции.

В современных условиях реформирования системы МВД России рекомендуется: создание и воплощение в жизнь целостной, внутренне последовательной и научно обоснованной системы работы с кадрами как фактора эффективного функционирования органов внутренних дел; комплексное решение задач социальной защиты сотрудников и работников органов внутренних дел и формирование их личностных качеств и профессиональных навыков; усовершенствовать нормативно-правовую базу работы с кадрами в органах внутренних дел путем оптимизации количества и внутренней согласованности соответствующих ведомственных актов, проведения работ по созданию единого сборника нормативно-правовых документов, регламентирующих работу с кадрами в органах внутренних дел. Рекомендуется шире использовать дореволюционный опыт по формированию нравственных качеств работников, использование христианских ценностей; повышать эффективность работы с ветеранами; при отборе кандидатов на службу в органы внутренних дел глубже изучать морально-личностные качества, мотивационные характеристики; оценивать качество работы сотрудников и соответствие занимаемым должностям с учетом мониторинга мнения населения и коллег по службе.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Законодательство Российской империи

1. Пункты, данные Санкт-Петербургскому Генерал-Полицмейстеру. – О рассмотрении, чтобы строение домов производилось по Указу; о содержании улиц в чистоте; о допущении торговых шалашей в указанных местах; о съестных припасах; о подозрительных домах; о гулящих людях, о приезжих и отъезжающих; об определении с дворов караульщиков, в каждой слободе или улице старосте и при каждых десяти дворах десятского и о распространении повинности постоя на людей всякого чина и звания от 25 мая 1718 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 5. – № 3203.

2. Именной, объявленный из Сената. – О присяге на верность службы от 19 июня 1719 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е: в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 5. – № 3393.

3. Регламент или Устав Главного магистрата от 17 января 1721 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 6. – № 3708.

4. Табель о рангах всех чинов Воинских, Статских и Придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однакож Воинские выше прочих, хотя бы и старее, кто в том классе пожалован был от 24 января 1722 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 6. – № 3890.

5. Генеральный Регламент или Устав, по которому государственная

Коллегии, також и все оные принадлежащих к ним канцелярий и контор служители, не токмо во внешних и внутренних учреждениях, но и во отправлении своего чина, подданнейше поступать имеют от 28 февраля 1720 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 6. – № 3534.

6. Высочайше утвержденное Положение комитета министров от 14 ноября 1887 г. – Об усилении состава полиции в городе Москве// Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 3-е : в 33 т. – СПб. : Государственная тип., 1885–1916. – Т. 7. – № 4801.

7. Именной, данный Сенату. – О бытии Генерал-майору Салтыкову Генерал-Полицмейстером и о имени ему Главной Дирекции над всеми полициями в государстве от 29 августа 1732 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 8. – № 6164.

8. Сенатский. – О обучении кадет, склонных к статской службе, юриспруденции и арифметике; об освобождении их от занятий прочими науками и от упражнений в военной экзерциции от 21 сентября 1748 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 11. – № 9532.

9. Высочайше утвержденный наказ чинам и служителям земской полиции 3 июня 1837 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 2-е : в 55 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830–1885. – Т. 12. – № 10306.

10. Высочайше утвержденное Положение о земской полиции 3 июня 1837 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 2-е : в 55 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830–1885. – Т. 12. – № 10305. – СПб, 1830–1884.

11. Манифест. – О даровании вольности и свободы всему Российскому Дворянству от 18 февраля 1762 // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 15. – № 11444.

12. Высочайше утвержденный доклад Сената. - О производстве в секретари приказнослужителей не из Дворян от 20 апреля 1762 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 15. – № 11510.

16. Именной, данный учр. при дворе комиссии. – О рассмотрении акта, которым Император Петр III дал вольность благородному Российскому Дворянству, и о приведении его содержания в лучшее совершенство от 12 февраля 1763 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 16. – № 11751.

17. Сенатский. – О определении отставных воинских и статских чиновников в службу по их желанию от 17 октября 1763г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 16. – № 11951.

18. Сенатский. – О замещении вакансий воинских чинов, назначенных при губ., провинц. и воевод. Канцеляриях, по апробированным вновь штатами отставными офицерами от 8 марта 1764г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 16. – № 12077.

19. Высочайше утв. Доклад Сената. – О порядке производства нижних канцелярских служителей в чины и определения на классные места; о приеме малолетних дворян на службу, и о производстве в судейские звания, а военных отставных в статские чины от 5 сентября 1765г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского

величества канцелярии, 1830. – Т. 17. – № 12465.

20. Именной, данный Сенату. – об учреждении в Москве Комиссии для сочинения проекта нового Уложения и о выборе в оную депутатов от 14 декабря 1766 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 17. – № 12801.

21. Наказ, данный Комиссии о сочинении проекта Нового Уложения от 30 июля 1767 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 18. – № 2949.

22. Дополнение к Большому Наказу от 28 февраля 1768 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 18. – № 13075.

23. Сенатский. – О не определении податных людей в статскую службу от 13 апреля 1771 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 19. – № 13596.

24. Учреждения для Управления Губерний Всероссийския Империя часть первая от 7 ноября 1775 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 20. – № 14392.

25. Сенатский. – О предоставлении выбора и определения в частные смотрители по уездам на волю дворянских сословий от 17 ноября 1775 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 20. – № 14397.

26. Именной, объявленный правящим Генерал-Полицмейстерскою должностью Сенатором Волковым. – Об отдаче в рекруты с зачетом приводимых в Главную Полицию за буйство людей и крестьян от 19 апреля 1778 г. // Полн. собр.

законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 20. – № 14734.

34. Именной, объявленный Военной Коллегии князем Потемкиным. – О приеме в военную службу разного звания людей, присылаемых от Генерал-Полицмейстера и об отсылке оных для содержания, для отправления в полки, к Обер-Коменданту от 17 мая 1778г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 20. – № 14751.

35. Именной, данный Сенату. Об отправлении Московскому Обер-Полицмейстеру всех дел и должности его принадлежащих, независимо от Главной Полиции от 4 января 1780 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 20. – № 14961.

36. Устав благочиния или полицейский от 8 апреля 1782 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 21. – № 15379.

37. Сенатский. – О написании в подушный оклад однодворцев, дослужившихся до Штаб и Обер-офицерских чинов от 21 сентября 1782 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 21. – № 15512.

38. Именной, данный Сенату. – О правилах производства в статские чины от 16 декабря 1790 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 23. – № 16930.

39. Высочайше утвержденное мнение государственного Совета от 5 мая 1903 года. – об учреждении в 46 губерниях Европейской России Полицейской стражи // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 3-е : в 33 т. – СПб. :

Государственная тип., 1885–1916. – Т. 23. – № 22906.

41. Именной, объявленный Сенату Генерал-Прокурором. – Об определении в полицейския должности из чиновников по избранию Губернаторов и Комендантов, с положением жалованья из городских доходов, и о разрешении неудобств, могущих встретиться при учреждении Полиции от 25 июля 1799г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 25. – № 19047.

42. Сенатский. – О представлении чиновников из Палат в Сенат к награждению чинами через губернаторов от 17 октября 1799 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 25. – № 19158.

43. Именной, объявленный Генерал-Прокурором. – О сроках к производству дворян в чины от 9 декабря 1799 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 25. – № 19219.

44. Высочайше утвержденный Устав Столичнаго города Санкт-Петербурга от 12 сентября 1798 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 25. – № 18663.

45. Высочайше утвержденный Устав Столичнаго города Москвы от 17 января 1799 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 25. – № 18822.

48. Именной, объявленный Сенатору Генерал-Прокурором. – О суждении полицейских чиновников в случае преступлений гражданскому правительству от 1 августа 1800 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. –

Т. 27. – № 19502.

49. Манифест об учреждении Министерств от 8 сентября 1802 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 27. – № 20406.

50. Высочайше утвержденный доклад Министра Внутренних Дел. – О устройстве 2 экспедиции Департамента внутренних дел, – с приложением штата от 20 апреля 1806 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 29. – № 22102.

51. Манифест 25 июня 1810 г. – О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 31. – № 24307.

52. Манифест. – О разделении гос. Дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих от 25 июля 1810 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 31. – № 24307.

53. Высочайше утвержденное разделение государственных дел по Министерствам от 17 августа 1810 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 31. – № 24326.

54. Учреждение Министерства Полиции от 25 июня 1811 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 31. – № 24687.

57. Именной, данный генерал-фельдмаршалу князю Салтыкову 5 мая 1816 г. – О замещении мест, показанных в приложенной у сего записке,

ранеными офицерами// Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 33. – № 26255.

58. Именной, объявленный Упр-м Министерством полиции всем гражд. Губ. – Об устройстве полиции в губернских городах и в особенности пожарной части от 10 января 1818 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 1-е : в 45 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. – Т. 35. – № 27221.

59. Высочайше утвержденные временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых 25 декабря 1862 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. 2-е : в 55 т. – СПб. : В тип. II отд. Собственной его императорского величества канцелярии, 1830–1885. – Т. 37. – № 39087.

Архивные источники

Российский государственный исторический архив (РГИА)

- 106. Ф. 559 – Департамент министра финансов.
- 107. Ф. 660 – Закревский А. А.
- 108. Ф. 982 – Ланской С. С.
- 109. Ф. 1282 – Фонд Канцелярии министра внутренних дел.
- 110. Ф. 1286 – Департамент полиции исполнительной Министерства внутренних дел.
- 111. Ф. 1290 – Центральный статистический комитет Министерства внутренних дел.
- 112. Ф. 1316 – Комиссия о губернских и уездных учреждениях при Министерстве внутренних дел.

113. Ф. 1409 – Собственная его императорского величества канцелярия.

Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ)

114. Ф. 102 – Департамент полиции Министерства внутренних дел.

115. Ф. 265 – Канцелярия помощника генерал-губернатора по полицейской части.

Российский государственный архив древних актов (РГАДА)

116. Ф.198 – Меншиков А. Д. кн.

117. Ф. 248 – Сенат и его учреждения.

118. Ф. 366 – Главная полицмейстерская канцелярия.

119. Ф. 931 – Московская полицмейстерская канцелярия.

**Центральный государственный исторический архив Санкт-Петербурга
(ЦГИА СПб)**

120. Ф. 339 – Канцелярия С.-Петербургского обер-полицмейстера.

Центральный государственный архив Республики Мордовия (ЦГА РМ)

121. Ф.21 – Саранское уездное полицейское управление Пензенской губернии.

122. Ф.49 – Ардатовское уездное полицейское управление Симбирской губернии.

123. Ф. 88 – Канцелярия Инсарского уездного исправника.

Монографии, учебная, справочная литература

124. Агеева О. Г. «Величайший и славнейший более всех град в свете» - град святого Петра (Петербург в русском общественном сознании начала XVIII века) / О. Г. Агеева. – СПб. : Русско-Балтийский информационный центр «БЛИЦ», 1999. – 141 с.
125. Адрианов С. А. Министерство внутренних дел. Исторический очерк (1802-1902 гг.) / С. А. Адрианов. – СПб. : тип. М-ва вн. дел, 1902. – 225 с.
126. Алексеев П. Третий пункт / П. Алексеев // Вестник права и нотариата. – 1911. – № 37. – С. 1110–1143.
127. Амиров Р. З. Военизированные императивы в системе управления полицией Российской империи: историко-правовой аспект / Р. З. Амиров // Евразийский юридический журнал. – 2013. – № 6 (61). – С. 117.
128. Андреевский И. Русское государственное право / И. Андреевский. – СПб. : М.О. Вольф, 1866. – Т. 1. – Ч. I. – 496 с.
129. Анучин Е. Н. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России, с Учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени / Е. Н. Анучин. – СПб. : тип. М-ва вн. дел, 1872. – 238 с.
130. Белецкий С. П. Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России / С. П. Белецкий, П. Руткевич. – СПб. : тип. Мин-ва внутр. дел, 1913. – 178 с.
131. Беляева Л. И. Организация и методика распространения профессиональных знаний среди чинов полиции Российской империи / Л. И. Беляева // Проблемы преподавания и изучения истории государства и права, органов внутренних дел России : материалы конф. – М. : Академия управления МВД России, 2000. – С. 31.

132. Беляева Л. И. Развитие науки о полиции в России / Л. И. Беляева // Труды Академии управления МВД России. – 2007. – № 1. – С. 115–119.
133. Большой Российский энциклопедический словарь / ред. А. Е. Махов, Л. И. Петровская, В. М. Смолкин. – М. : Дрофа., 2008. – 1887 с.
134. Борисов А. В. Полиция в истории Российской Империи / А. В. Борисов. // Аналитический вестник Совета Федерации РФ. – 2011. – № 16 (428). – С. 62.
135. Борисов А. В. Полиция и милиция России в общественном мнении (начало XVIII – октябрь 1917): историко-социологическое исследование: монография / А. В. Борисов. – М. : Академия управления МВД России, 2010. – 112 с.
136. Борисов А. В. Три века Российской полиции / А. В. Борисов, А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукаев. – М. : РИПОЛ классик, 2016. – 608 с.
137. Борисов А. В. Подготовка и воспитание кадров полиции России (XVIII в. – 1917 г.) : лекция / А. В. Борисов, Ю. В. Гончарова. – М. : Академия управления МВД России, 1999. – 51 с.
138. Борисов А. В. История полиции России (1718–1917 гг.) / А. В. Борисов, М. И. Сизиков, А. Е. Скрипелев. – М. : Ассоциация «Профессиональное образование», 1992. – Вып. 2 : Полиция Российской империи XIX – начала XX веков. – 56 с.
139. Борисов А. В. Становление и развитие юридического образования в дореволюционной России. / А. В. Борисов, Л. М. Колодкин. – М. : Изд-во Академии МВД РФ, 1994. – 80 с.
140. Букуновский А. Н. Сборник новых законов и циркуляров. Справочная книга для чинов полиции и полицейских управлений / А. Н. Букуновский. – Харьков : Мирный труд, 1912. – 504 с.
141. Варадинов Н. П. История Министерства внутренних дел /

Н. П. Варадинов. – СПб. : тип. М-ва внутр. дел, 1862. – 346 с.

142. Ведров С. В. Лекции профессора С. Ведрова по полицейскому праву. / С. В. Ведров. – СПб. : С. Ильин, 1893. – 214 с.

143. Вестник полиции. – 1908. – № 6, 8, 9, 11, 13–16, 18, 19, 24.

144. Вестник полиции. – 1909. – № 28.

145. Вестник полиции. – 1909. – № 28.

146. Вестник полиции. – 1910. – № 3.

147. Вестник полиции. – 1910. – № 32.

148. Вестник полиции. – 1912. – № 12–13, 14, 15.

149. Витте С. Ю. Воспоминания: Царствование Николая II / Граф С. Ю. Витте. – 3 изд. – Берлин : Слово, 1923. – Т. 2. – 511 с.

150. Вицын А. И. Краткий очерк управления в России от Петра Великого до издания Общего учреждения министерств / А. И. Вицын. – Казань : И. В. Дубровин, 1855. – 299 с.

151. Военный энциклопедический лексикон, издаваемый обществом военных литераторов и посвященный Его Императорскому Высочеству наследнику цесаревичу великому князю Александру Николаевичу : в 14 т. – СПб. : тип. Штаба воен. учеб. заведений, 1853. – Т. VI. – 663 с.

152. Волков Н. Т. Подробные правила поступления (лиц всех сословий), программы испытаний, инструкции и другие сведения для самоподготовки на все городские и уездные должности / Н. Т. Волков. – СПб. : Тип. М. Меркушева, 1912. – 252 с.

153. Волков С. В. Русский офицерский корпус / С. В. Волков. – М. : Воениздат, 1993. – 367 с.

154. Высоцкий И. П. Санкт-Петербургская столичная полиция и градоначальство (1703–1903 гг.) : Краткий исторический очерк / И. П. Высоцкий. – СПб. : Т-во Р. Голике и А. Вильборг, 1903. – 326 с.

155. Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву / В. М. Гессен. – СПб. : Тип. «Север», 1908. – 102 с.
156. Глазунова Н. И. Из истории профессиональной подготовки к государственной службе / Н. И. Глазунова // Вестник государственной службы. – 1993. – № 11. – С. 27.
157. Гутман М. Ю. К вопросу о кадрах Санкт-Петербургской столичной полиции накануне Первой мировой войны: формирование, подготовка, социальная защита / М. Ю. Гутман, А. М. Назаренко // Клио. – 1998. – № 3. – С. 180–189.
158. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. / В. И. Даль. – СПб. : Тип. М. О. Вольфа, 1881. – Т. 2.
159. Дерюжинский В. Ф. Краткий очерк полицейского права / В. Ф. Дерюжинский. – СПб. : тип. «Общественная польза», 1907.
160. Дугенец А. С. Организационно-правовые формы деятельности городской полиции России в конце XVIII века / А. С. Дугенец, А. А. Мухортов // Административное право и процесс. – 2007. – № 5. – С. 8.
161. Евреинов В. А. Гражданское чиновничество в России. Исторический очерк / В. А. Евреинов. – СПб. : Тип. А. С. Суворина, 1887. – 87 с.
162. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России : учебник / Н. П. Ерошкин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Высш. шк., 1983. – 352 с.
163. Ерошкин Н. П. Крепостническое самодержавие и его политические институты / Н. П. Ерошкин. – М. : Наука, 1981. – 472 с.
164. Желудкова Т. И. Основные направления деятельности полиции дореволюционной России по охране феодального и буржуазного общественного порядка : лекция / Т. И. Желудкова. – М. : Академия МВД СССР, 1977. – 39 с.
165. Журнал Министерства внутренних дел. – СПб., 1847. – № 6. – С. 106–110.

166. Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. / П. А. Зайончковский. – М. : Мысль, 1978.
167. Законодательство Петра I / В. М. Клеандрова и др. ; отв. ред. А. А. Преображенский, Т. Е. Новицкая. – М. : Юрид. лит., 1997. – 880 с.
168. Императорский Александровский лицей // Журнал Министерства внутренних дел. – СПб., 1849. – Ч. XXVI. – С. 5.
169. Инахов Б. Краткий очерк истории Санкт-Петербургской полиции / Б. Инахов // Вестник полиции. – 1909. – № 38.
170. История полиции дореволюционной России: сборник документов и материалов по истории государства и права : учеб. пособие / сост. В. М. Курицын, Р. С. Мулукаев, В. П. Коряков. – М. : Академия МВД СССР, 1981. – 94 с.
171. Календарь для чинов и служителей городской, уездной и сельской полиции и жандармских управлений на 1898–1899 гг. – М. : кн. маг. А. Ф. Скорова, 1898. – 197 с.
172. Каменев А. И. История подготовки офицерских кадров в России / А. И. Каменев. – М. : ВПА им. Ленина, 1990. – 195 с.
173. Кириллов И. К. Цветущее состояние Всероссийского государства / И. К. Кириллов. М. : Наука, 1977. – 443 с.
174. Клейгельс Н. В. Основы полицейской службы / Н. В. Клейгельс. – СПб. : Б. и., 1905. – 97 с.
175. Кобозев А. А. Система профессиональной подготовки кадров органов внутренних дел России: исторический и организационно-правовой аспекты : монография / А. А. Кобозев. – Домодедово : СПИЭБ, 2005. – 387 с.
176. Колодкин Л. М. Прохождение службы чинами полиции и жандармерии Российской империи в конце XIX - начале XX вв.: Лекция / Л. М. Колодкин, А. О. Костылев. М. : Изд-во Академии МВД РФ, 1996. – 36 с.
177. Колягин В. А. К истории реформ 1810–1812 гг. (записка

М. М. Сперанского «Настоящее положение дел и средства его исправления») / В. А. Колягин // Актуальные проблемы историко-правовой науки : межвуз. науч. сб. – Саратов, 1982. – С. 135–136.

178. Корф М. А. Жизнь графа Сперанского / М. А. Корф. – СПб. : Издание Императорской Публичной библиотеки, 1864. – Т. 1. – 217 с.

179. Куликов В. Ф. В целях поддержания «благочиния и наружного порядка» / В. Ф. Куликов // Военно-исторический журнал. – 1997. – № 6. – С. 14–17.

180. Лаптева Л. Е. Региональное и местное управление в России (вторая пол. XIX в.) / Л. Е. Лаптева. – М. : Ин-т гос-ва и права, 1998. – 151 с.

181. Лойт Х. Х. Кадровая политика в органах внутренних дел Российской Федерации / Х. Х. Лойт. – СПб. : С.-Петербургский ун-т МВД России, 1998. – 234 с.

182. Лопухин А. А. Настоящее и будущее русской полиции / А. А. Лопухин. – М. : В. М. Саблин, 1907. – 69 с.

183. Лысенко В. В. Правонарушения в сфере общественной нравственности и полиция России (история и современность) / В. В. Лысенко. – СПб. : С.-Петербургский ун-т МВД России, 1998. – 124 с.

184. Марасанова В. М. Комплектование кадров чиновников губернских учреждений в первой четверти XIX в.: опыт Верхнего Поволжья / В. М. Марасанова, И. Г. Мельникова // Ярославский педагогический вестник. – 2013. – № 3. – Т. I. – (Гуманитарные науки). – 279 с.

185. Маслова В. М. Управление персоналом : толковый словарь / В. М. Маслова. – М. : Дашков и Ко, 2014.

186. Моллериус И. П. Руководство для полицейских чинов : в 2-х т. / И. П. Моллериус. – СПб. : Законоведение, 1911. – 567 с.

187. Мулукаев Р. С. История органов внутренних дел дореволюционной

России : учеб. пособие / Р. С. Мулукаев, Т. И. Желудкова, В. Г. Смольяков. – М. : Академия МВД СССР, 1984. – 91 с.

188. Мулукаев Р. С. Полиция в России (IX в. – нач. XX в.) / Р. С. Мулукаев. Н. Новгород : Б. и., 1993. – С. 79.

189. Мулукаев Р. С. Система органов внутренних дел дореволюционной России / Р. С. Мулукаев. М. : Б. и., 1979. – 31 с.

190. Мушкет И. И. Полицейское право России: проблемы теории / И. И. Мушкет, Е. Б. Хохлов. – СПб. : Изд-во С.-Петербургского ун-та, 1998. 173 с.

191. Нарбутов Р. В. Проект развития полицейских органов России 1907 года / Р. В. Нарбутов // Советское государство и право. – 1990. – № 11.

192. Настало время практических действий / Н. Соловьев // Милиция. – 2001. – № 2. – С. 32.

193. Нравственно-правовые проблемы деятельности полиции дореволюционной России / В. В. Лысенко [и др.]. – СПб. : С.-Петербургский ун-т МВД России, 1996. – 135 с.

194. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : Оникс : Мир и Образование, 2008. – С. 311.

195. От Петра I до Николая I: Политика правительства в области формирования бюрократии / Л. Ф. Писарькова // Отечественная история. – 1996. – № 4. – С. 30.

196. Отзыв Петра Великого об отношениях наших к Европе (из бумаг Остермана) // Русский архив. – Тип. В. Грачева и Ко, 1874. – Кн. 1. – С. 1579.

197. Писарькова Л. Ф. Чиновник на службе в конце XVII – середине XIX века / Л. Ф. Писарькова // Отечественные записки. – 2004. – № 2 (17) – С. 43.

198. Письма Девиера к кн. А. Д. Меншикову // Русский архив. – Тип. В. Грачева и Ко, 1865. – № 52 от 2 декабря 1723 г.

199. Платон: собрание соч. в 4 т. / ред.-сост. К. А. Старостина. – СПб. :

Питер, 2007. – Т. 2.

200. Полиция и милиция России: страницы истории / А. В. Борисов [и др.]. – М. : Наука, 1995. – 318 с.

201. Резерв Санкт-Петербургской столичной полиции. Специальная школа для чинов полиции и музей столичной полиции. – СПб. : Тип. С.-Петербургского Градоначальства, 1901. – 33 с.

202. Реформа полиции // Вестник полиции. – 1907. – № 1. – С. 5.

203. Романовский А. П. Систематическое руководство для полицейских урядников. – Херсон : Губ. тип., 1890. – 500 с.

204. Российское законодательство X–XX вв. : в 9 т. / А. Г. Маньков [и др.] ; под общ. ред. О. И. Чистякова. – М. : Юрид. лит., 1986. – Т. 4 : Законодательство периода становления абсолютизма. – 511 с.

205. Российское законодательство X–XX вв. : в 9 т. / под общ. ред. О. И. Чистякова. – М. : Юрид. лит., 1987. – Т. 5 : Законодательство периода расцвета абсолютизма : Законодательство о правовом положении населения ; Законодательство о государственном строе ; Гражданское и уголовное законодательство. – 527 с.

206. Российское законодательство X–XX вв. : в 9 т. / под общ. ред. О. И. Чистякова. – М. : Юрид. лит., 1988. – Т. 6 : Законодательство первой половины XIX века. – 431 с.

207. Рубакин Н. А. Россия в цифрах. Страна. Народ. Сословия. Классы / Н. А. Рубакин. – СПб. : Вестник Знания (В. В. Битнера), 1912. – 216 с.

208. Рубакин Н. Много ли в России чиновников? (из «Этюд о чистой публике») / Н. Рубакин // Вестник Европы. – 1910. – Янв. – С. 116–120.

209. Русский вестник. – М. : Тип. Каткова и Ко, 1859. – Т. 19. – 1396 с.

210. Садовский В. Н. Основания общей теории систем / В. Н. Садовский. – М. : Наука, 1974. – 280 с.

211. Сизиков М. И. Из истории административно-полицейской повинности в России XVIII в. / М. И. Сизиков // Право и жизнь. – 1997. – № 11. – С. 165–170.
212. Сизиков М. И. История государства и права России с конца XVII до начала XIX в. / М. И. Сизиков. – М. : ИНФРА-М, 1998. – 320 с.
213. Сизиков М. И. История полиции России (1718–1917 гг.) : Полиция Российской империи XIX – начала XX века / М. И. Сизиков, А. В. Борисов, А. Е. Скрипилев. М. : Ассоциация «Профессиональное образование», 1992. – 56 с.
214. Сизиков М.И. История полиции России (1718–1917 гг.): Становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII в. / М. И. Сизиков. – М. : АПО, 1992. – 67 с.
215. Скалон Д. А. Столетие военного министерства. Александровский комитет о раненых / Д. А. Скалон. – СПб. : Тип. поставщиков двора Его Императорского Величества товарищество М. О. Вольф, 1902. – 346 с.
216. Собрание сочинений А. Д. Градовского. – СПб. : тип. М. М. Стасюлевича, 1904. – Т. 9: Начала русского государственного права. – Ч. 3: Органы местного управления. – 793 с.
217. Старилов Ю. Н. Служебное право / Ю. Н. Старилов. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 683 с.
218. Тарасов И. Т. История русской полиции и отношение ее к юстиции / И. Т. Тарасов // Юрид. вестн. – 1884. – № 2. – С. 177–212; № 3. – С. 383–411; № 4. – С. 551–574; № 11. – С. 412–445.
219. Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права / И. Т. Тарасов. – М. : Печатня С. П. Яковлева, 1897. – 718 с.
220. Тарасов И. Т. Полиция в эпоху реформ / И. Т. Тарасов. – М. : Ред. «Юрид. вестн.», 1885. – 160 с.
221. Теория и практика социального управления : словарь-справочник / авт.-сост. Е. Ф. Яськов. – М. : Академия управления МВД России, 1997.

222. Терентьева А. В. История образовательных учреждений Ведомства императрицы Марии (1797-1917 гг.) / А. В. Терентьева // Из истории отечественного образования (XVIII–XX вв.) : тезисы науч. конф. (Санкт-Петербург, 22–23 апреля 1997). – СПб., 1997. – С. 22.

223. Тяжкий путь российского реформаторства / А. Н. Сахаров // Российские реформаторы (XIX – нач. XX в.) / отв. ред. А. П. Корелин. – М. : Международ. отношения, 1995. – С. 18.

224. Шелкопляс В. А. Карательный аппарат России во второй половине XIX века / В. А. Шелкопляс. – Минск : Изд-во Акад. милиции МВД Респ. Беларусь, 1994. – 130 с.

225. Шелкопляс В. А. Полицейская реформа в России в 60-х годах XIX века / В. А. Шелкопляс. – Минск : Минская высшая школа, 1981. – 49 с.

226. Юль Ю. Записки датского посланника в России при Петре Великом / Ю. Юль // Лавры Полтавы. – М. : Фонд Сергея Дубова, 2001. – 464 с.

227. Юхневич К. Учебные заведения полиции царской России / К. Юхневич // Вестник С.-Петербургской высш. шк. МВД России. – 1996. – № 5–6. – С. 7.

228. Яковлев К. Л. К вопросу о взаимодействии Министерства внутренних дел и Военного министерства в области обеспечения правопорядка в первой половине XIX в. / К. Л. Яковлев // Вестн. Калининградского филиала С.-Петербургского ун-та МВД России. – 2015. – № 2 (40). – С. 86–87.

Диссертации и авторефераты диссертаций

278. Амиров Р. З. Полицейские функции армии Российского государства : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Рустем Загирович Амиров. – М, 1997. – 19 с.

279. Байкеева С. Е. Кадровое обеспечение полицейских органов в Российской империи (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Светлана Евгеньевна Байкеева. – СПб., 2001. – 202 с;

280. Борисов А. В. Полиция самодержавной России с первой четверти XIX века : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Александр Владимирович Борисов. – М., 1983. – 20 с.

314. Ершов Ю. А. Полиция России в пореформенный период: комплектование, профессиональная подготовка и социальная защищенность (историко-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Юрий Александрович Ершов. – СПб., 1998. – 187 с.

315. Карпов В. Ю. Министерство полиции в правоохранительной системе России (1810–1819 гг.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Владимир Юрьевич Карпов. – М., 2000. – 16 с.

316. Касьянов А. В. Особенности организационно-правового обеспечения деятельности полиции Российской империи в годы Первой мировой войны (1914–1917) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Александр Викторович Касьянов. – М., 2016. – 177 с.

317. Костылев А. О. Организационно-правовые аспекты работы с кадрами полиции и жандармерии Российской империи (1880–1917 гг.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Алексей Олегович Костылев. – М., 2000. – 220 с.

318. Кручинин В. Н. Становление и развитие законодательства о полиции в России в XVIII – нач. XX в. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Владимир Николаевич Кручинин. – М., 1998. – 23 с.

319. Лойт Х. Х. Государственная кадровая политика в России и ее реализация в органах внутренних дел (исторический и организационный аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Хиллар Харриевич Лойт. – СПб., 1998. – 370 с.

324. Лысенко В. В. Полиция дореволюционной России и противоправные

проявления в области общественной нравственности (теоретический и историко-правовой аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Валерий Владимирович Лысенко. – СПб., 1998. – 397 с.

325. Нарбутов Р. В. Полиция Российской империи (1862–1917 гг.): Историко-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Роман Викторович Нарбутов. – М., 1992. – 24 с.

326. Проценко Е. Д. Государственная образовательная политика в системе МВД России (историко-правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Евгений Дмитриевич Проценко. – СПб., 1998. – 398 с.

335. Реент Ю. А. Полицейская система российской империи начала XX века (1900–1917 гг.) : автореф. дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.02 / Юрий Арсенович Реент. – М., 2002. – 25 с.

327. Рыжов Д. С. Борьба полиции России с профессиональной преступностью (1866–1917 гг.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Дмитрий Сергеевич Рыжов. – М., 2000. – 23 с.

336. Сизиков М. И. Становление и развитие общей регулярной полиции в России (1718–1741 гг.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Михаил Иванович Сизиков. – Свердловск, 1972. – 16 с.

337. Тимошевская А. Д. Особенности организации полиции в национальных регионах Российского государства (XIX – начало XX вв.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Анжела Дмитриевна Тимошевская. – М., 1998. – 20 с.

338. Тот Ю.В. Реформа уездной полиции в правительственной политике России в XIX в. : автореф. дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.02 / Юрий Викторович Тот. – СПб., 2001. – 28 с.

339. Фомичев А. Ю. Проекты реформы российской полиции в конце XIX – начале XX века : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Андрей Юрьевич

Фомичев. – М., 2000. – 23 с.

340. Ченкова В. И. Полиция и органы местного управления в феодальной России XVIII века (историко-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Валентина Ивановна Ченкова. – СПб., 2001. – 22 с.

341. Яковлев К. Л. Государственно-правовой статус Министерства внутренних дел Российской империи в дореформенный период (1802–1861 гг.) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Константин Леонидович Яковлев. – М., 2016. – 387 с.

342. Якушев В. А. Правовые основы материально-технического обеспечения и социальной защиты сотрудников полиции и милиции в российском государстве, 1718–2009 гг. (историко-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Вадим Александрович Якушев. – М., 2010. – 28 с.

Электронные ресурсы

344. Проект Концепции кадровой политики Министерства внутренних дел Российской Федерации в органах внутренних дел (на период до 2020 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://do.znate.ru/docs/index-21337.html/> (доступ свободный).

345. О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 19 июля 2011 г. №247-ФЗ (ред. от 05.12.2016, с изм. от 19.12.2016). – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

346. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ. – Доступ из

справ.-правовой системы «Консультант плюс».

347. О некоторых вопросах поступления граждан Российской Федерации на службу в органы внутренних дел Российской Федерации (с Инструкцией о порядке отбора граждан Российской Федерации и приема документов для поступления на службу в органы внутренних дел Российской Федерации) [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 18 июля 2014 г. № 595. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

348. Расширенное заседание коллегии МВД России [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РФ. – 2017. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/54014> (доступ свободный).

349. Макорин А. А. «Служба полицейская сама собою подходит некоторым образом к военной» (Взаимодействие полицейских властей с военным ведомством в Российской империи) / А. А. Макорин, Б. Ю. Дерешко, С. А. Невский [Электронный ресурс] // Вестник военного права. – 2016.– 31 окт. – Режим доступа: <http://vvp.milportal.ru/sluzhba-politsejskaya-sama-soboyu-podhodit-nekotorym-obrazom-k-voennoj-vzaimodejstvie-politsejskih-vlastej-s-voennym-vedomstvom-v-rossijskoj-imperii/> (доступ свободный).