

УДК 94(47)

ББК 63.3(2)5

Из истории профессиональной подготовки полицейских кадров в Российской империи в XVIII — начале XIX в.

В.М. Климачков

Алтайский государственный педагогический университет (Барнаул, Россия)

History of Professional Training of the Police Staff in the Russian Empire in the 18th — Early 19th Centuries

V.M. Klimachkov

Altai State Pedagogical University (Barnaul, Russia)

Статья посвящена малоизученной и актуальной в научном плане проблеме создания на петербургских островах и в московских слободах первых учреждений регулярной полиции. Выявляются и анализируются проблемы комплектования полиции, вызванные нежеланием менять место жительства, недостаточным финансированием полицейских чинов, отсутствием учебных заведений. Автор приходит к выводу, что уровень образованности вышестоящих и нижестоящих чинов полиции был очень низкий, что вынуждало руководство страны находить новые формы повышения образования. Одной из таких форм стало систематическое изучение действующего законодательства. Необходимость создания специализированных полицейских учебных заведений особенно актуализировалась к концу XIX — началу XX в. в связи с развитием системы образования в России, повышением уровня политической и правовой культуры населения. В исследуемый период в Российской империи не существовало системы профессиональной подготовки, поэтому сотрудников полиции, имеющих юридическое образование, не хватало. Это обстоятельство сказывалось на качестве работы полиции при обеспечении правопорядка и укреплении законности в Российской империи.

Ключевые слова: указ, генерал-полицмейстер, приказные служители, дьяки, полиция, обер-полицмейстер, государственно-правовая политика, служба, кадры.

DOI 10.14258/izvasu(2016)4-13

В отечественной истории существует достаточно устойчивый интерес к исследованию истории юридического образования. Этому посвятили свои труды такие ученые, как А.А. Борисов, Л.М. Волосникова, С.В. Кодан, О.А. Костылев, Л.М. Колодкин, И.Н. Курочкина, А.В. Рассохин, Е.А. Скрипилев, В.А. Томсинов и др. Однако в этих работах профес-

The article is devoted to the insufficiently studied and scientifically important problem of the creation the first regular police agencies on the Petersburg islands and Moscow settlements. The author outlines and analyzes the problem of recruitment of staff members resulting from the unwillingness to relocate, inadequate funding of the police officers and the absence of educational institutions. The conclusion is made that the educational level of higher and lower ranks of police officers was low; it forced the country's leadership to find new forms of advanced education. One of such forms was systematically researching the existing legislation. The need to create specialized police educational institutions was highlighted by the end of the 19th — beginning of the 20th centuries in connection with the development of the education system in Russia, increasing the level of political and legal culture of the population. In the period under study there was no system of professional training so the number of the police officers with legal education was not sufficient. It certainly affected the quality of the police work in ensuring the rule of law and strengthening the rule of law in the Russian Empire.

Key words: decree, general-chief of police, clerks, scribe, police, chief of police, state legal policy, service, staff.

сиональная подготовка кадров полиции рассматривается или фрагментарно, или только с точки зрения нормативного правового регулирования. Это же говорит об актуальности изучения поставленной проблемы в рамках предлагаемой статьи.

Возникновение в России самостоятельных регулярных полицейских органов связано со станов-

лением абсолютизма в период проведения реформ Петром I. 25 мая 1718 г. указом Петра I в Санкт-Петербурге была учреждена должность генерал-полицмейстера [1, с. 127–132]. Создание первых учреждений регулярной полиции происходило только в крупных городах, так как именно там сосредотачивалось население, недовольное проводимыми реформами, что вело к обострению социальных противоречий. Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру была подчинена канцелярия, к которой было прикомандировано 90 человек, из них 78 военнослужащих (офицеров, унтер-офицеров и солдат во главе с майором) и 11 приказных служителей во главе с дьяками [2, с. 21].

К 1721 г. весь личный состав полиции Санкт-Петербурга состоял не более чем из 100 человек. Вполне понятно, что этого было недостаточно для такого большого города, находящегося в состоянии строительства, как, впрочем, и для создания городских органов управления. В связи с этим к выполнению задач по охране общественного порядка стали привлекаться все мужчины податных сословий, достигшие 20-летнего возраста.

В 1722 г. была создана полиция в Москве. Здесь также была учреждена должность генерал-полицмейстера, в подчинении у которого находилась полицмейстерская канцелярия во главе с обер-полицмейстером.

В дальнейшем значение задач по охране общественного порядка существенно возросло, что, в свою очередь, привело к созданию на петербургских островах и в московских слободах полицейских съезжих дворов под руководством одного-двух обер-офицеров, которым были подчинены команды солдат, унтер-офицеров и подьячих.

С увеличением полицейских учреждений практически без изменений оставался порядок их комплектования. На временную службу в полицмейстерские канцелярии в распоряжение полицейского руководства направлялись подьячие из других государственных учреждений, а также военнослужащие (драгуны, гвардейцы и т. д.) [3, с. 24]. Однако это не решало всех проблем укомплектованности полиции: в частности, существовала острая нехватка квалифицированных кадров. Подтверждением тому является рассмотренное Сенатом в октябре 1726 г. «доношение» Главной полицмейстерской канцелярии, в котором говорилось, что охрану общественного порядка в полицейских подразделениях осуществляют не только безграмотные люди, но и освобожденные с каторги и гулящие, которые «едва не все штрафованы за побег и кражи, да и ныне состоят в непристойных непотребностях и пьянствах» [4, с. 703].

Похожая ситуация имела место в полиции Москвы. В донесении московского обер-полицмейстера говорилось, что на службе его ведомства не-

достаточно офицеров, что при полиции «обретаются солдаты старые и дряхлые» [5, л. 12].

Представляется, что сложившаяся ситуация объяснялась рядом причин:

во-первых, привлекаемые на службу в полицию не желали переезжать на постоянное место жительства, например в Санкт-Петербург, по причине неудобного его расположения;

во-вторых, финансирование полицейских чинов было недостаточным (они получали жалование и продукты питания наравне с военнослужащими), особенно это заметно было для городов;

в-третьих, в рассматриваемый период отсутствовала разветвленная сеть учебных заведений, которая могла бы восполнить пробелы в знаниях, а значит, повысить уровень культуры, в том числе и правовой, у сотрудников полиции [6, с. 91].

К середине XVIII в. при ближайших преемниках Петра I — Елизавете Петровне (1741–1761 гг.) и Петре III (1761–1762 гг.) — наблюдалась стагнация полицейской системы. При этом сущность, состояние полиции, ее основные задачи не менялись, менялись лишь генерал-полицмейстеры. Существенные изменения начали происходить лишь со второй половины XVIII в. Это связано с реформированием системы государственного управления, образованием новых учреждений и изменением российского законодательства.

Наиболее значительные перемены произошли благодаря проводимой Екатериной II политике «просвещенного абсолютизма». Уже в первые годы ее царствования были увеличены штаты руководящих сотрудников Главной и Московской полицейских канцелярий.

По штатному расписанию центральное полицейское управление продолжал возглавлять генерал-полицмейстер. В 1766 г. была учреждена должность помощника обер-полицмейстера. Надзор за съезжими дворами в Петербурге осуществлял премьер-майор. В штаты Главной полицмейстерской канцелярии входили три советника и один ассессор. Всего общая численность личного состава всей полиции Петербурга была установлена в 318 человек. В штаты Московской полицмейстерской канцелярии входили обер-полицмейстер, коллежский советник и ассессор.

В это же время в уездных городах полицейские функции начинает осуществлять городничий, являющийся единственным полицейским чиновником.

Следующим важным этапом в работе с полицейскими кадрами стало принятие 8 апреля 1782 г. Устава благочиния, или полицейского. В содержании этого нормативно-правового акта были определены органы полицейского управления, их примерные штаты, порядок определе-

ния должностей по табелю о рангах должностных лиц, устанавливался порядок создания полицейских органов, основные направления их деятельности и т.д. [7, с. 321–413].

Между тем начавшаяся реформа полиции России не повлияла на создание специализированных учебных заведений, способствующих профессиональной подготовке полицейских кадров. На практике образованность вышестоящих и нижестоящих чинов полиции оставалась на очень низком уровне. Ради справедливости следует отметить, что высшие и средние чины полиции имели возможность получить образование. Во-первых, благодаря проводимой Петром I государственной правовой политике в области кадрового состава государственного аппарата, согласно которой дети дворян были обязаны получать образование, а во-вторых, проводимой Екатериной II политике «просвещенного абсолютизма», которая также способствовала повышению уровня образованности населения России. Однако реформы совершенно обошли своим вниманием низшие слои общества, что сказалось на уровне их грамотности.

Отсутствие учебных заведений, низкий уровень образованности заставляли руководство страны находить новые формы повышения образования, хотя бы частично компенсирующие данный пробел. Одной из таких форм стало систематическое изучение действующего законодательства: всем чиновникам предписывалось читать и перечитывать законы и распоряжения, на что отводилось не менее часа ежедневно [8, с. 4].

Начало XIX в. вошло в историю как продолжение политики «просвещенного абсолютизма», способствовавшей существенной реорганизации государственных органов империи. В этот период продолжает проследиваться тенденция централизации полиции. Свидетельством этого является создание 8 сентября 1802 г. Министерства внутренних дел, в ведении которого находилось руководство деятельностью губернаторов, а тем, в свою очередь, была подчинена полиция [9, с. 220–251].

Создание Министерства внутренних дел способствовало централизации полицейской системы и ее расширению. В результате этих мероприятий объем служебной документации и переписки увеличивался, система делопроизводства усложнялась. Кроме того, реорганизация государственных органов, в том числе и полицейских, повлияла на увеличение количества нормативно-правовых актов, требующих их правильной реализации, что было возможно сделать только благодаря увеличению количества грамотных и подготовленных к данной деятельности чиновников.

Обозначенные причины обусловили необходимость издания в 1803 г. указа, предусматрива-

ющего получение обязательного юридического образования лицами, желающими работать в государственных органах, в том числе и в полиции. Указ гласил: «По всем должностям гражданским, требующим юридических и других познаний, ни в какой губернии, никто не может быть определен, не окончив учение в общественном или частном училище» [10, с. 420].

Высшие органы власти понимали, что вступление в юридическую силу данного указа не сможет решить проблему образованности чиновников сразу, для этого требуется время. Поэтому указ вступал в юридическую силу только через пять лет после его опубликования. Несмотря на то, что желающим поступить на государственную службу, в том числе в полицию, давалось время для получения образования, указ не оправдал надежд правительства, поскольку действующие и будущие чиновники не стремились воспользоваться возможностью получить образование.

В начале XIX в. в полицию принимали представителей различных социальных слоев, при этом предпочтение отдавалось лицам, имеющим университетское образование, не обязательно юридическое. Преимуществом обладали выпускники Казанского университета, а также отпущенные на волю навечно дворовые люди [11, л. 75] и иностранцы (при этом каких-либо особых требований к ним не предъявлялось) [11, л. 69]. Следует отметить, что положительные начинания правительства, в частности прием на службу в полицию людей с университетским образованием, распространялись только на сотрудников центрального аппарата и не могли повлиять на общее состояние кадрового состава полиции.

В указанный период были определены штаты полиции 50 крупнейших городов, в остальных городах общественный порядок обеспечивался командами, комплектуемыми из вольнонаемных служителей и обывателей. Недостаточность денежных средств, выделяемых правительством на жалование полицейским, не способствовала привлечению в ряды сотрудников полиции не только образованных людей, но и необходимого числа служащих по найму. В связи с этим привлекать к работе по охране общественного порядка во многих населенных пунктах стали городских жителей по двум основаниям: либо по очереди, либо по общественным приговорам, например в виде взыскания за неуплату городских повинностей [12, с. 64]. Без сомнения, такие люди не только не соответствовали предъявляемым требованиям к сотрудникам полиции, в том числе и по причине отсутствия каких-либо элементарных знаний в области юриспруденции, но и могли воспользоваться должностными полномочиями в своих корыстных интересах.

Нехватка кадров в полиции вызвала необходимость издания Сенатом указа от 26 февраля 1819 г. о расширении практики по назначению на полицейские должности лиц из нижних чинов военного ведомства [13, с. 82].

Конечно, в полицию откомандировывались не лучшие из военнослужащих. При этом заменить неспособных нести полицейскую службу было непросто, так как нужно было вести продолжительную переписку с военным ведомством, которое не желало исполнять подобные требования. Решение о комплектовании полиции с 1819 г. за счет нижних чинов Корпуса внутренней стражи не изменило в лучшую сторону состояние ее кадров, так как направляемые были далеки от юриспруденции [2, с. 93]. Единственным очевидным преимуществом от пополнения рядов полиции за счет отставных военнослужащих или откомандирования армейских чинов в полицию была экономия средств.

На неудовлетворительное состояние кадров полиции обращал внимание министр полиции А.Д. Балашов, который писал: «Благодетельное установление сие (полиция. — В.К.), учрежденное

для безопасности общественной, для покровительства каждого, пришло в вид почти независимый до того, что вмещается в какое-то уничтожение тому, кто участие в сему служении принимает» [13, с. 36].

Необходимость создания специализированных полицейских учебных заведений особенно остро назрела к концу XIX в. — началу XX в. в связи с развитием системы образования в России, повышением уровня политической и правовой культуры населения и целесообразностью наличия в этих условиях в полиции образованных сотрудников.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что до конца XIX в. в Российской империи не существовало системы профессиональной подготовки полицейских кадров. Это обстоятельство имело своим следствием то, что сотрудников полиции, имеющих юридическое образование, остро не хватало. Те немногие, кто имел образование, направлялись для работы в Министерство внутренних дел. Однако этого было недостаточно для решения всех проблем при комплектовании полицейских кадров; как следствие, это сказывалось на качестве их работы при обеспечении правопорядка и укреплении законности в Российской империи.

Библиографический список

1. Климачков В.М., Шатилов С.П. Государственно-правовая политика в области кадрового состава государственного аппарата в период правления Петра I // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями : материалы XI научно-практической конференции. — Барнаул, 2013. — Ч. 2.
2. Санкт-Петербургская столичная полиция и градоначальство: 1703–1903: краткий исторический очерк / сост. И.П. Высоцкий. — СПб., 1903.
3. Сизиков М.И. Становление и развитие общей регуляционной полиции в России XVIII в. — М., 1992.
4. Полное собрание законов Российской империи. — СПб., 1831. — Т. 6. — № 4970.
5. Российский государственный архив древних актов. — Ф. 931. — Оп. 3. — Д. 10а.
6. Климачков В.М., Шатилов С.П. Становление и развитие юридического образования в России. — Барнаул, 2014.
7. Российское законодательство X–XX вв. / под общ. ред. О.И. Чистякова. — М., 1991. — Т. 5.
8. Психология и педагогика в профессиональной подготовке сотрудников органов внутренних дел. — М., 1992. — Ч. V.
9. Полное собрание законов Российской империи. — СПб., 1831. — Т. 20. — № 20576.
10. Российский государственный исторический архив. — Ф. 1286. — Оп. 1. — Д. 336.
11. Министерство внутренних дел (1802–1902) / под ред. С.А. Андрианова. — СПб., 1902.
12. Полное собрание законов Российской империи. — СПб., 1830. — Т. 36. — № 27699.
13. Анучин Е.Н. Исторический обзор развития административно-политических учреждений в России, с Учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени. — СПб., 1842. — Ч. 2.