

Академия управления МВД России

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ИСТОРИИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Учебное пособие

Москва · 2019

УДК 351.74
ББК 63.3:67.401.213
Б82

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: *Д.А. Арутюнян*, начальник отдела уголовно-процессуального законодательства и информационного права Уголовно-правового управления ДПД МВД России, кандидат юридических наук; *А.Ю. Гарашко*, доцент кафедры теории государства и права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук.

Б82

Актуальные проблемы истории органов внутренних дел: учебное пособие / А.В. Борисов и др. – М.: Академия управления МВД России, 2019. – 76 с.

ISBN 978-5-907187-01-6

В учебном пособии «Актуальные проблемы истории органов внутренних дел» рассматриваются основные этапы становления и развития дореволюционной полиции и советской милиции.

Особое внимание авторами уделено проблемам реформирования органов внутренних дел на различных исторических этапах. В пособии отражается деятельность полиции/милиции в общественном мнении, а также приводятся различные формы сотрудничества органов внутренних дел с населением в охране общественного порядка Российской империи и в СССР.

Издание предназначено для профессорско-преподавательского состава, слушателей и адъюнктов образовательных организаций, практических сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации.

УДК 351.74
ББК 63.3:67.401.213

ISBN 978-5-907187-01-6

© Академия управления МВД России, 2019

Оглавление

Введение	4
Глава 1. Органы охраны общественного порядка и борьба с преступностью в Древнерусском государстве, Московском царстве XI–XVII вв.	6
Глава 2. Становление регулярной полиции Российской империи и ее развитие (XVIII – середина XIX вв.) . . .	18
Глава 3. Полиция в 60–90-е гг. XIX в.	32
Глава 4. Ликвидация царской полиции. Милиция Временного правительства, рабочая милиция	46
Глава 5. Развитие органов внутренних дел Советского государства	52
Список использованной литературы	73

ВВЕДЕНИЕ

С 1 марта 2011 г. в Российской Федерации вступил в силу Федеральный закон «О полиции», направленный на реформирование системы Министерства внутренних дел и создание законодательных основ организации деятельности института полиции в соответствии с новыми общественными отношениями. Это вызвано тем, что окончательно завершается переход от социалистической общественно-экономической формации государства к социальным и экономическим отношениям новой России.

Представленное учебное пособие служит историко-правовым экскурсом к истокам создания полиции и рассмотрению актуальных проблем деятельности полиции на разных этапах ее существования.

В учебном пособии затрагиваются вопросы подбора, профессиональной и специальной подготовки сотрудников общей и политической полиции дореволюционной России, советской милиции. Также в пособии нашли отражение и проблемы функционирования подразделений внутренней и конвойной стражи Российской империи.

Авторы приводят некоторые новые материалы, характеризующие кадровую политику в российских органах внутренних дел и на разных этапах их истории. Отдельно изложены вопросы организационно-штатного построения формирований внутренней стражи, отмечено наличие в ее составе жандармских частей как одной из особенностей этого государственного органа.

В пособии рассматриваются вопросы отражения деятельности полиции/милиции в общественном мнении, приводятся различные формы сотрудничества органов внутренних дел с населением в охране общественного порядка в Российской империи и в СССР.

В учебном пособии используются и доводятся до сведения курсантов и слушателей учебных заведений МВД России новейшие достижения отечественной исторической, историко-правовой науки, расширившей диапазон своих исследований истории органов внутренних дел в связи с подготовкой и празднованием 300-летнего юбилея отечественной полиции.

В основу изложения материала пособия положен хронологический и проблемный принцип.

По своей структуре учебное пособие делится на разделы (главы):

- органы охраны общественного порядка и борьба с преступностью в Древнерусском государстве, Московском царстве XI–XVII вв.;
- становление регулярной полиции Российской империи и ее развитие (XVIII – середина XIX вв.);
- полиция в 60–90-е гг. XIX в.;

- ликвидация царской полиции. Милиция Временного правительства, рабочая милиция;
- развитие органов внутренних дел Советского государства.

Научный анализ исторических хроник, нормативных правовых актов дореволюционного, советского и постсоветского периодов позволяет установить определенную историческую преемственность в формировании органов внутренних дел.

Материалы учебного пособия могут быть полезными при изучении курсов «История органов внутренних дел», «Отечественной истории», «Истории государства и права», «Истории государственного управления в России». Учебное пособие предназначено для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России.

Глава 1. Органы охраны общественного порядка и борьба с преступностью в Древнерусском государстве, Московском царстве XI–XVII вв.

В первых государственных образованиях восточных славян (VI–VIII вв.), а затем и в Древнерусском (Киевском) государстве (IX–XII вв.) полицейские функции в большей или меньшей степени осуществлялись всеми государственными органами и должностными лицами, активную роль играли княжеские дружины, привлекалось к этому и само население.

В процессе формирования Древнерусского государства очерчивались границы, создавались контуры некоего административного аппарата, системы управления, устанавливались экономические связи, в связи с чем возникла потребность в общем законодательстве. Им стала «Русская Правда».

Общеизвестно, что любое государство должно иметь свое правовое пространство и законы, которые должны распространяться на всех подданных. В связи с этим появление «письменного русского права – это своего рода последний аккорд в процессе установления Древнерусского государства, которое, как это ни парадоксально, вскоре после этого вступает в период раздробленности»¹.

Источниками правовых норм «Русской Правды» явились: родоплеменная традиция, обычное для того периода времени право. Но вместе с тем обычное право несколько различалось в разных регионах. Его следовало привести к определенному единообразию, что и было сделано. Так, по мнению специалиста по истории древнерусского права С. Никольского, отмечается, что в основе «Русской Правды» лежит своего рода «дружинное право».

По мере развития феодального общества полицейские функции стали выполнять и некоторые должностные лица княжеской администрации.

«Русская Правда» как правовой кодекс впервые появилась в 1016 г., когда князь Ярослав Мудрый даровал ее своим новгородским дружинникам в качестве привилегии. В дальнейшем ее действие распространилось на всех подданных киевского князя².

¹ Никольский С. Сила в «Правде» // Журнал «Историк». 2016. № 1 (13). С. 10–13.

² Во многом благодаря участию в составлении древнейшей редакции «Русской Правды» – первого на Руси письменного свода законов – и участию в ее составлении князь Ярослав впоследствии и получил прозвище Мудрый. Ярослав нашел способ расширения и упрочения своей социальной базы. Его законодательство фактически примеряло прежде противостоявшие друг другу не только части его войска, но и целые соци-

Изначально «Русская Правда» содержала 18 статей, но со временем ее нормы обновлялись и пополнялись, в результате чего появилась «Правда Ярославичей», введенная при сыновьях князя – Изяславе, Святославе и Всеволоде.

Помимо этого, в состав кодекса вошел «Покон вирный», регулировавший порядок кормления сборщиков виры – княжеского штрафа, а также «Урок мостникам», посвященный оплате труда мостостроителей. Все вместе эти акты составили Краткую редакцию, включавшую 43 статьи³. Так, «Русская Правда» упоминает о мечниках и вирниках, осуществлявших исполнение судебных приговоров путем взыскания с осужденных штрафов – вир, продаж, а также судебных пошлин.

Отличительной особенностью деятельности наместников и волостелей, посадников, доводчиков, приставов, дворских, а также привлекаемых для выполнения полицейских функций воинских формирований, являлось то, что они не только выступали в качестве «розыскников» и судей, но и производили в исполнение свои же «приговоры», то есть выполняли карательные функции. При этом ни государственные органы, ни должностные лица довольно долго не брали на себя бремя раскрытия преступлений. Этим нередко занимались сами потерпевшие, собирая доказательства, и только тогда преступника удавалось поймать, включалось, определяя наказание⁴. Подобную систему можно объяснить принципами действующего уголовного права.

По древнейшему закону – «Русской Правде» – любое правонарушение (от неуплаты в установленный срок долга до убийства) рассматривалось как «обида», означавшее, что дело могло возникнуть только в том случае, если «обида» была соответствующим образом процессуально оформлена и для ее удовлетворения представлялись доказательства. Активную роль в поимке преступника «Русская Правда» отводила именно потерпевшим: они должны были объявить на площади о совершенном в отношении них преступлении («заклич»), а затем, при обнаружении подозреваемого, проверить показание подозреваемого лица.

альные группы – сначала Древнего Новгорода, а затем и всей той территории, которая попала в орбиту его власти. Именно с этого времени право стало одним из важнейших регуляторов общественных отношений.

³ В XII в., при князе Владимире Мономахе, появляется Пространная редакция «Русской Правды». Еще позднее была составлена Сокращенная редакция.

⁴ *Борисов А. В.* Три века российской полиции / А. Борисов, А. Малыгин, Р. Мулукаев. М., 2016. С. 30.

При благоприятных обстоятельствах именно потерпевшие должны были осуществлять розыск преступников по горячим следам («гонение следа»). «Возможно по этой причине многие дела просто не доходили до суда, так как весьма распространенными были случаи, когда потерпевший, разыскав преступника, забирал у того похищенное, и тем самым «заглаживал обиду» (то есть совершал самосуд). Подобная практика так прочно вошла в народный быт, что только правовыми предписаниями искоренить ее было невозможно»⁵.

Первым шагом к ограничению кровной мести являлась персонафикация преступника, когда за его деяние отвечает не весь род, а конкретный человек. Такие ограничения несколько позднее подразумеваются уже в «Правде Ярославичей», где появляется и список тех, кто имеет право мстить.

Известно, что впервые «самосуды» по делам о кражах были запрещены Двинской уставной грамотой 1397–1398 гг. Вплоть до XVIII в. этот вопрос поднимался и в других нормативных правовых актах, касающихся грабежей, разбоев и других преступлений.

«Русская Правда» не знала достаточно четкого определения понятия уголовного наказуемого деяния. Так, на языке «Русской Правды» преступление – это обиды, т. е. причинение материального, физического или морального ущерба определенному лицу. Понятие преступления как общественно опасного деяния еще не сложилось. «Русская Правда» не содержала общих определений в уголовном праве, «нормативный материал в ней изложен казуально, довольно бессистемно, что типично для раннефеодальных правовых документов»⁶. «Русская Правда» ничего не говорила об убийстве князя, вместе с тем другие источники Киевского государства (летописи) свидетельствуют о безоговорочном применении в этом случае смертной казни. Охрана порядка в городах возлагалась на крестьянскую общину, отвечающую за поведение всех членов общины и за розыск преступников на своей территории.

Историк С. М. Соловьев отмечал, что «после родовой мести существовала также общественная пеня в том случае, когда не будет мстителя, но если при последнем обстоятельстве убийство было совершено и убийца скроется, то власть чрез это лишалась виры: для предотвращения такого лишения в означенном случае вира платилась целым округом, вервью, где совершено убийство. Такая вира называлась

⁵ Там же. С. 30.

⁶ История государства и права России: учебник / под. ред. Ю. П. Титова. М., 2000. С. 28.

общее или дикую вирою»⁷. Таким образом, ответ за содеянное одним человеком приходилось держать всей общиной в целом. С. М. Соловьев также писал, что «при таком состоянии общества полицейские обязанности обыкновенно поручаются отдельным округам, которые и отвечают за всякий беспорядок в них случившийся...»⁸.

В нормах «Русской Правды» упоминаются категории княжеских слуг, наделенных определенными административно-распорядительными функциями. Здесь же содержится родовое понятие для большинства деяний, нарушавших установленный порядок – «обида».

Судебный процесс «по обидам» первоначально не подразделялся на уголовный и гражданский, и ему был свойственен принцип состязательности сторон. Нередко стороной процесса была семья, род или община, выступавших в качестве истцов и ответчиков, называемых – «сутяжниками».

На ранних этапах развития русской государственности формируются определенные приемы, связанные с розыском преступников, посягнувших на убийство, к числу которых можно отнести: «гонение следа», «заклич» и «свод»⁹.

Гонение следа состояло в розыске преступника (как правило убийцы) по оставленным им на месте преступления следам. Если же следы вели в общину, то она либо выдавала преступника, либо платила дикую виру, т. е. штраф за убийство.

Свод представлял собой «инициативный розыск потерпевшим (или его стороной, если тот был убит) преступника, в том числе путем «заклича» – публичного заявления о факте совершения преступления в местах скопления людей (как правило, на базарной площади или на «торгу»)»¹⁰.

В Древней Руси следствие по делам о преступлениях вели такие лица, как метельщики, мечники, писцы, десятские. «В их пользу были установлены специальные пошлины, а во время следствия они получали довольствие и содержание от жителей той местности, где проводилось следствие»¹¹. Для «объективности и отыскания татя в качестве условных понятых принимали участие посто-

⁷ Соловьев С. М. Сочинения в 18 кн. М., 1993. Т. 2. С. 22

⁸ Там же. С. 22.

⁹ Вплоть до XV в. свод и гонение следа являлись основными формами розыска, имевшими нормативное закрепление.

¹⁰ Самелюк М. А. «Сыскати» и «разведати» – эволюция сближения (экскурс в исторические «корни сыскологии») // Оперативник (сыщик). 2013. № 3 (36).

¹¹ Дорофеев И. Н., Потёмкин И. А., Рыжова Ю. В. Проведение специальных (тайных) операций органами правопорядка (полицией) в борьбе с преступностью: ретроспективный обзор: учебное пособие. 2-е изд. М.: Академия управления МВД России, 2015. С. 11.

ронние люди, не принадлежавшие к ищущей общине. Аналогичным образом осуществлялось гонение следа по убийствам и разбоям. Считалось, что там, где не было обнаружено тело убитого, должен скрываться и сам преступник. Поэтому та вервь, на чьей территории обнаруживался убитый, разыскивала убийцу путем гонения следа.

Таким образом, памятник права «Русская Правда» была общерусским правовым кодексом на протяжении почти 500 лет, пока не появился Судебник Ивана III, который также отчасти базировался на ее опыте. Несмотря на период феодальной раздробленности, дробление территории Древней Руси, которое со времен приобрело все больший масштаб и не существовало единого государства, но все же продолжала сохраняться единая актуальная правовая традиция и в этом смысле «Русская Правда» воспринималась как своего рода единая и авторитетная правовая традиция, освященная древностью.

В период феодальной раздробленности русских земель (XII–XIV вв.) организация административного управления и порядок осуществления полицейских функций в русских княжествах существенно не изменился. Вместе с тем особое место в развитии правоохранительной и судебной системе занимали Новгородская и Псковская феодальные республики. Об этом свидетельствуют памятники права: Новгородская судная грамота, Псковская судная грамота, Ипатьевская летопись 1146 г., а также княжеские уставы и другие документы. Например, в летописных источниках упоминается о том, что на вечевом собрании был определен порядок осуществления суда. Вечу (совещательному органу) были подсудны дела особой важности (позже их стали именовать государственными преступлениями): нарушение прав отдельных территорий, измена как преступление против государства и др.

Само судопроизводство в Новгородской республике (1136–1478 гг.) не было единым, княжеским, как в Киевской Руси. Оно основывалось на распределении подсудности между князем и общинно-вечевыми судебными органами. Непосредственно уголовные дела рассматривались княжеским судом (князем, его заместителями и тиунами) и посадским судом (посадником и его подчиненными). Например, в летописи указывается, что к суду относились дела по убийству, грабежу, татьбе, фальшивомонетничеству.

Следует отметить и то, что «активную позицию в суде занимала церковь. Недаром местом заседания суда был дом новгородского архиепископа»¹².

¹² Дорофеев И. Н., Потёмкин И. А., Рыжова Ю. В. Проведение специальных (тайных) операций органами правопорядка (полицией) в борьбе с преступностью: ретро-

К высшей судебной инстанции Новгородской республики А. Куницын относил суд веча, суд князя, суд посадский и суд одрина (прообраз суда присяжных). Ко второй инстанции – суд тысяцкого, совместный общий суд, порубежный, церковный, таможенный и проезжий¹³. «При таком обилии судов возникали и противоречия, особенно между княжескими и посадскими судами. Практика того времени свидетельствовала о необходимости создания общего суда как компромисса в развитии судебной и уголовной, уголовно-процессуальной системы»¹⁴.

Псковская республика, несмотря на то что отделилась от Новгородской в XIV в., имела свои определенные специфические черты. Этому способствовала близость агрессивных соседей, что обусловило потребность в более сильной княжеской власти, а также отсутствие единого крупного боярского землевладения, характерного для Новгородской республики. В связи с этим боярство в Псковской республике не играло столь заметную роль по сравнению с Новгородом. Общественное начало в Пскове было сильнее, чем где-либо на Руси. Все это оказало сильное влияние на органы, исполнявшие полицейскую и судебную функции¹⁵.

Псковская судная грамота, принятая на вече в 1397 г. с поправками в 1467 г., состояла из 120 статей. В статье 1 перечислялись такие преступления, как разбой, наход (разбой в составе шайки), грабеж. Впервые были определены и нормативно закреплены лица, совершившие государственные преступления: изменник – «переветник», поджигатель – «зажигалник», вор, совершивший кражу в Псковском кремле и храме. Такой вид преступления как измена республике (перевет) относилось к категории тяжких преступлений. В четырех статьях судной грамоты (ст. 26, 96, 97, 98) говорится об убийстве (головщина), а в ст. 96 и ст. 97 речь идет о братоубийстве и отцеубийстве, являвшимися в тот период времени наиболее тяжкими преступлениями.

Вместе с тем в Новгородской и Псковской раннефеодальных республиках, где были очень развиты ремесло и торговля, а значительная часть населения проживала в городах, поддержание общественного порядка, предотвращение преступлений осуществлялись городскими старостами и специально назначаемыми приставами.

спективный обзор: учеб. пособие. 2-е изд. М.: Академия управления МВД России, 2015. С. 12.

¹³ Куницын А. Историческое изображение древнего судопроизводства в России. СПб., 1843.

¹⁴ Дорофеев И. Н., Потёмкин И. А., Рыжова Ю. В. Указ. соч. С. 13.

¹⁵ Дорофеев И. Н., Потёмкин И. А., Рыжова Ю. В. Указ. соч. С. 13.

Местная власть была сконцентрирована у посадников (наместников) – высших выборных должностных лиц, являвшихся исполнительным органом Веча. Так, в Новгороде посаднику передавалось управление делами республики (после 1136 г.). Без него даже князь не мог единолично судить новгородцев.

В Новгородской республике с XII в. существенно изменяются правила престолонаследования. Князь перестал быть носителем верховной власти с атрибутами передачи трона наследнику, а стал приглашаться на княжение с учетом решения Новгородского Веча. При этом он подписывал договор с Новгородом – «ряд».

Власть тысяцкого в Новгороде также возросла. Например, в период боевых действий по распоряжению князя он занимался созывом ополчения, ведал вопросами обороны города.

В мирное время на тысяцкого, помимо контроля за торговыми отношениями и торговым судом, возлагались полицейские функции, для осуществления которых он набирал целый штат рядовых лиц, которые занимались тайной негласной работой, заключающейся в розыске преступников, обысками, исполнении различных судебных и административно-полицейских распоряжений, извещении в суд о совершенном преступлении. В Новгородской и Псковской раннефеодальных республиках поддержание общественного порядка, предотвращение преступлений осуществлялись городскими старостами и специально назначаемыми приставами.

В конце XV в. происходит объединение русских земель вокруг Москвы, ставшей столицей государства, создаются новые органы государственного управления, вводятся новые должности, в обязанности которых входят полицейские задачи. В 1447 г. издается Судебник великого князя Московского Ивана III. Судебником было предусмотрено введение должности «недельщика», назначаемого, как правило, из небогатых феодалов, имевших небольшие поместья и выполнявших порученное им дело в течение недели. Основной задачей «недельщиков» было поддержание общественного порядка.

Аппарат нового централизованного государства формировался постепенно. Поэтому Судебник Ивана III вводит процедуру «облихования», по которой 10–15 «добрых людей», пользовавшихся доверием у властей и населения, могли объявить человека в постоянном нарушении общественного порядка и даже в преступлениях «ведомо лихим» и передать его в руки «недельщикам».

При Иване III шло интенсивное строительство Москвы как столицы государства, занимавшей все большее значение среди других европейских государств. Так как в Москву прибывали послы многих стран, обеспечению безопасности в городе стало уделяться

больше внимания. На ночь улицы Москвы перекрывали решетками, у которых стояли сторожа, называвшиеся «решеточниками».

Значительной вехой в истории России стала так называемая губная реформа, которая была проведена в начале царствования Ивана Грозного. («Губой» в средневековой Руси назывались территориальные образования, входившие в состав уезда). Она вводила органы местного самоуправления – губные избы, основной задачей которых была охрана общественного порядка и борьбы с преступностью. Для руководства губными избами в государстве в 1539 г. (по другим данным в 1555 г.) создается Разбойный приказ.

В 1556 г. была принята «Уставная книга Разбойного приказа», в которой определялись основные обязанности этого учреждения. «Он имел право давать указы губным избам, приводил к присяге губных старост и мог привлекать к ответственности за должностные проступки и преступления»¹⁶.

С 1623 по 1636 гг. Разбойный приказ возглавлял герой «Смутного времени» князь Дмитрий Иванович Пожарский.

В 1683 г. Разбойный приказ был переименован в Сыскной, и окончательно упразднен уже при Петре I.

Возрастающий уровень преступности в Русском государстве требовал более действенных правовых и организационных мер, в том числе негласного характера. Так уже в IV–XV вв. начинает складываться, а XVI–XVII вв. становится ведущей, профессиональная форма борьбы с преступностью, получившая название «розыск» (или «сыск»). Именно таким термином стал обозначаться весь процесс выявления и раскрытия преступлений уполномоченными на то служивыми лицами.

Уже в XVI столетии такие функции на местах возлагались на отдельных представителей органов местного управления, которые были в каждом губном округе (уезде). Во главе стоял губной староста, избиравшийся из дворян.

В Москве в силу ее особого статуса столицы и самого крупного города страны, а также в Московском уезде организация охраны общественного порядка была возложена на Земский приказ, важнейшими задачами которого были учет населения в городе и посаде, а также распределение и сбор налогов, обеспечение общественного порядка, особенно в праздничные дни. Особое внимание уделялось

¹⁶ Борисов А. В., Власенков В. В., Малыгин А. Я., Мулукаев Р. С., Рыжова Ю. В. Развитие службы охраны общественного порядка в России (XVII–XX вв.). Правовые и организационные основы: научно-практическое пособие. М.: Академия управления МВД России, 2014. С. 7.

соблюдению и поддержанию правил противопожарной безопасности. В Москве и других крупных городах вводилась должность земских «ярышек», основной задачей которых было обеспечение общественной и противопожарной безопасности в городе.

По мере того, как сословно-представительная монархия в России эволюционирует в абсолютную, растет роль государства во всех сферах общественной жизни, в т. ч. и в охране общественного порядка. Так, в 1649 г. принимается Соборное Уложение царя Алексея Михайловича, ставшее важнейшим событием, свидетельствующим об окончательном выходе страны из «смутного времени» и об укреплении государства. В ряде глав Соборного Уложения содержатся нормы административно-полицейского права.

Вслед за Соборным Уложением в 1649 г. царь издает Наказ «О градском благочинии», ставший, по сути, первым нормативным правовым актом, посвященным исключительно полицейским задачам государства¹⁷. Так, в Наказе «О градском благочинии» отмечается: «...И Ивану и подъячему взятии на Земском дворе по прежнему Государеву Указу решеточных прикащиков пять человек и велеть им быть с собою, и ездить в своем объезде по всем улицам и по переулкам, в день и в ночь, беспрестанно. А для береженья во всех улицах и по переулкам в день и в ночь ходить и беречь накрепко, чтобы в улицах и переулках бою и грабежу, и корчмы, и табаку, и иного никакого воровства не было... Да и того в улицах и переулках беречь накрепко, чтобы воры нигде не зажгли огня»¹⁸.

Позднее, в 1699 г., был издан свод правовых норм – «Новоуказанные статьи о татейных, разбойных и убийственных делах», предусматривавшие введение новых должностных лиц – сыщиков, находившихся в ведении Разбойного приказа. Сыщики не только разыскивали преступников, но и могли решать уголовные дела при очевидности преступления и явных доказательствах вины.

В конце XVII в. были упразднены губные избы как органы местного самоуправления. Управление на местах было полностью передано в руки воевод, назначавшихся царем.

Одной из их задач являлось поддержание общественного порядка, а в своей деятельности они опирались на стрелецкие формирования, подчиненные Стрелецкому приказу, а на местах стрелецким избам. В 1689 г. после стрелецкого восстания, жестоко

¹⁷ Первоначально он предназначался для Москвы как столицы, но вскоре был распространен и на другие города. Наказом создавалась самостоятельная полицейская команда города, привлекаются к исполнению полицейских функций его жители.

¹⁸ Полное собрание законов Российской империи (Далее – «ПСЗ РИ»). Собр. 1. Т. I. № 6.

подавленного Петром I, стрелецкие полки расформировывались, частично входя в полки «нового строя», ставшие основой новой профессиональной армии.

В конце XV в. происходит объединение русских земель вокруг Москвы, ставшей столицей государства, создаются новые органы государственного управления и вводятся уже новые должности, в обязанности которых входят полицейские задачи.

Изданный в 1497 г. Судебник великого князя московского Ивана III предусматривает введение должности «недельщика», назначаемого, как правило, из небогатых феодалов, имевших небольшие поместья и выполнявшие порученное им дело в течение недели. Через неделю на его место мог заступить другой человек. Основной задачей недельщика было поддержание общественного порядка. Судебник Ивана III вводит процедуру «облихования», по которой 10–15 «добрых людей», пользовавшихся доверием у властей и населения, могли объявить человека в постоянном нарушении общественного порядка и даже в преступлении «ведомо лихим» и передать его в руки недельщикам. Больше внимания стали уделять и обеспечению безопасности в самой Москве. На ночь улицы Москвы стали перекрываться решетками, у которых стояли сторожа, называвшиеся «решеточниками».

Важной вехой в истории России стала так называемая губная реформа, проведенная в первые годы правления Ивана Грозного¹⁹. Руководство и сотрудники губных изб формировались на основе выборов. Возглавлялись губные избы двумя старостами, избравшимися из числа дворян и бояр, прошедших воинскую службу. В подчинении у них были избиравшиеся из крестьян и посадских людей – «целовальники», приносившие присягу на верность службы целованием креста. В помощь целовальникам избирали избирали сотских, полусотских, десятников, главной задачей которых было обеспечение общественного порядка.

С целью руководства губными избами в 1539 г. (по другим данным, в 1555 г.) создается Разбойный приказ. В 1556 г. была принята «Уставная книга Разбойного приказа», в которой определялись основные обязанности этого учреждения.

Приказ имел право давать наказания губным избам, приводить к присяге губных старост, привлекать к ответственности за должностные преступления и проступки. Во главе разбойного приказа

¹⁹ Губой в средневековой Руси назывались территориальные образования, входившие в состав уезда. Она входила в органы местного самоуправления – губные избы, основной задачей которых была охрана общественного порядка и борьба с преступностью.

стоял приказной судья, имевший высокий чин боярина или окольничего²⁰. С 1683 г. Разбойный приказ был переименован в Сыскной, и окончательно упразднился при Петре I.

В Москве, а также в Московском уезде организация охраны общественного порядка и борьбы с преступностью была возложена на Земский приказ. Его задачами являлись: учет населения в городе и посаде, распределение и сбор налогов, обеспечение общественной и противопожарной безопасности в городе. По мере того, как сословно-представительная монархия в России эволюционирует в абсолютную, возрастает роль государства во всех сферах общественной жизни, в том числе и в охране общественного порядка.

В 1649 г. принимается Соборное Уложение царя Алексея Михайловича, ставшее важнейшим событием, свидетельствующим об окончательном выходе страны из «смутного времени» и об укреплении государства. Так, в ряде глав Соборного Уложения содержатся нормы административно-полицейского права.

В 1649 г. был издан Наказ «О градском благочинии», ставший по сути первым нормативным документом, посвященным исключительно полицейским задачам государства. Например, в Наказе отмечалось: «...И Ивану и подьячему взяти на Земском дворе по прежнему Государству Указу решеточных прикащиков пять человек и велеть им быть с собою, и ездить в своем объезде по всем улицам и по переулкам, в день и ночь, беспрестанно. А для береженья во всех улицах и по переулкам в день и ночь ходить и беречь накрепко, чтоб в улицах и переулках бою и грабежу, и корчмы, и табаку, и ино-го никакого воровства не было...»²¹.

Первоначально Наказ «О градском благочинии» предназначался для Москвы как столицы, но вскоре был распространен и на другие города. Наказом создавалась самостоятельная полицейская команда города, а к исполнению полицейских функций привлекались жители.

В 1669 г. был издан свод правовых норм – «Новоуказанные статьи о татейных, разбойных и убийственных делах», предусматривавший введение новых должностных лиц – сыщиков, находившихся в ведении разбойного приказа. Сыщики не только разыскивали преступников, но и могли решать уголовные дела при очевидности преступления и явных доказательствах вины.

²⁰ С 1623–1636 гг. Разбойный приказ возглавлял знаменитый герой «Смутного времени» князь Дмитрий Иванович Пожарский.

²¹ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. I. № 6.

В конце XVII в. были упразднены губные избы как органы местного самоуправления, а управление на местах было полностью передано в руки воевод, назначавшихся царем. Одной из задач являлось поддержание общественного порядка. В своей деятельности они опирались на стрелецкие формирования, подчиненные центральному Стрелецкому приказу, а на местах стрелецким избам²².

Контрольные вопросы

1. Дайте характеристику судебного процесса по «Русской Правде».
2. Какие виды преступлений нашли отражение в Псковской судной грамоте?
3. В чем состояла обязанность «недельщиков»?
4. В чем состояли функции Земского приказа?
5. В каком году был издан «Наказ о градском благочинии» и какие нормы нашли отражение в данном памятнике права?

²² В 1689 г. после стрелецкого восстания, жестоко подавленного Петром I, стрелецкие полки были расформированы, частично вошли в полки «нового строя», ставшие основой новой профессиональной армии.

Глава 2. Становление регулярной полиции Российской империи и ее развитие (XVIII – середина XIX вв.)

Полицейские функции всегда присущи любому государству. Однако это не значит, что оно всегда имеет в своем механизме постоянные, специализированные учреждения, реализующие полицейские функции.

До начала петровских реформ XVIII в. полицейские задачи были возложены на разные государственные учреждения. Поддержание охраны общественного порядка осуществлялось стрельцами и в дальнейшем подразделениями профессиональной армии.

Охрана общественного порядка и борьба с преступностью не была достаточно сложной и актуальной для России XVII – начала XVIII вв. Периодические стихийные бунты, городские восстания, вызванные социально-экономическими причинами, заканчивались тем, что удовлетворялись требования восставших или же они подавлялись стрельцами и дворянским ополчением.

Подавляющая часть населения жила в сельской местности и находилась под социальным, административным контролем общины. Поведение подданных русского царя регулировалось традициями, обрядами, морально-религиозными нормами.

Петр I резко изменил социально-экономическое, административно-политическое, культурное развитие страны.

Преобразовывая общество, Петр I опирался на силу и возможности государства. Поэтому в механизме государства создается специализированный орган принуждения, охраны общественного порядка – полиция.

Этот термин Петр I позаимствовал из стран Западной Европы. Там с XVI в. начинается бурный рост городов, для управления которыми надо было создавать специальные учреждения.

Древнегреческий философ Аристотель ввел термин «Politeia» – полиция, которое означало систему управления городом-государством. Поэтому под «полицией» сначала понималось общее управление городом. Впоследствии по мере развития системы городского управления полицией стали называть учреждения, специализирующиеся на охране общественного порядка, в который включился санитарный надзор, контроль за ценами и другие вопросы городской полиции.

Символом петровского царствования и его реформ стала новая, построенная им столица – г. Санкт-Петербург. Этот город должен

был стать образцом европеизации страны, плацдармом для петровских нововведений.

Для контроля за строительством новой столицы и поведением ее жителей Петр I 25 мая 1718 г. учреждает должность Санкт-Петербургского Генерал-полицмейстера, которому подчинялась Полицейская канцелярия.

Генерал-полицмейстером столицы назначается бывший денщик, затем адъютант, один из первых генерал-адъютантов императора Антон (Антуан) Девиер.

Цели, задачи, компетенция Генерал-полицмейстера были определены Петром I в написанном лично им документе «Пункты, данные Санкт-Петербургскому Генерал-полицмейстеру...». Он подчинялся Правительствующему Сенату. По Табели о рангах его должность соответствовала достаточно высокому пятому классу.

Однако положение Генерал-полицмейстера определялось прежде всего его близостью к императору, который уделял огромное и постоянное внимание любимому им новому городу, – столице Империи. Петр I требовал от Девиера образцового порядка, чистоты в городе, отсутствия в нем бродяг, нищих. Последних полиция должна была «хватать и допрашивать, и определять в работу».

Император считал, что силою «разумных законов» и полицейским усердием можно обеспечить образцовый общественный порядок, при котором естественно не будет преступлений.

Большая ответственность выпадала на Генерал-полицмейстера и его подчиненных во время официальных светских праздников и торжеств, устраивавшихся Петром I в столице.

В 1722 г. на время длительных торжеств по случаю заключения мирного договора со Шведским королевством императорский двор, дипломатический корпус надолго переезжает в Москву.

По этой причине, для поддержания порядка в городе, проведения массовых торжеств в Москве учреждается полиция во главе с Обер-полицмейстером, подчиненным Генерал-полицмейстеру. В дальнейшем Петр I предполагал создать полицию в других крупных городах Империи.

Но этого не было осуществлено. По окончании многолетней войны, созданная большая профессиональная армия не была сокращена. Ее подразделения были дислоцированы в городах и на них было возложено исполнение полицейских функций. Кроме того, бюджет многих российских городов не позволял им содержать полицейские учреждения.

Начатый Петром I процесс создания полицейских учреждений не был завершен при его жизни. Этот процесс получил существен-

ное продолжение в 1733 г. в правление императрицы Анны Иоановны, подписавшей доклад Полицейской канцелярии «Об учреждении полиции в городах».

Инициатива создания полиции в крупных и некоторых небольших, но стратегически важных городах исходила от Военной коллегии. По ее сведениям во многих городах, через которые в случае начала военных действий могли проходить подразделения армии, не было должного порядка, санитарного надзора, предотвращения пожаров, эпидемий.

Для установления и поддержания общественного порядка, предотвращения эпидемий, пожаров полиция была учреждена в 10 губернских городах, 11 городах, бывших центрами провинций, а также в Шлиссельбурге и Ладого, очевидно в силу их стратегического значения в условиях возобновления войны со Швецией.

Императрица Елизавета Петровна, свергнув в 1741 г. Анну Иоановну, для легитимизации своей власти объявляет о том, что будет продолжать дела, начатые ее отцом – Петром I.

Она возвращает на службу в полицию А. Девиера – первого Генерал-полицмейстера, назначенного Петром I. Должность Генерал-полицмейстера переводится из пятого в третий класс по Табели о рангах (Руководители коллегий, кроме военной и адмиралтейской, находились в четвертом классе). Императрица выводит Генерал-полицмейстера из ведения Сената и подчиняет непосредственно себе.

Если раньше важнейшей задачей полиции было поддержание порядка, чистоты, обеспечение пожарной безопасности, то при Елизавете Петровне в составе Главной полицейской канцелярии создается «Экспедиция для розысков по делам воров и разбойников», которая действовала в столице и ее окрестностях.

В кратковременное царствование Петра III в 1762 г. создается должность «Директора над всеми полициями», упраздненная в 1766 г. Екатериной II. В период ее правления происходит значительное развитие полицейских учреждений. Екатерина, по существу, завершила начатый Петром I процесс создания российской полиции.

Подобно Петру I и Елизавете Петровне она принимает меры по укреплению полиции столицы Империи. Следует отметить, что во многом благодаря хорошей и авторитетной городской полиции Санкт-Петербург XVIII в. избежал такого характерного для западноевропейских городов того времени явления, как массовые и разрушительные бунты низших слоев населения²³.

²³ Манро Д. Петербург в царствование Екатерины Великой. СПб., 2016 С. 164.

Но, в определенной мере, из-за отсутствия сельской и слабости городской полиции, в 1773–1774 гг. происходит потрясший Российскую империю бунт под руководством Емельяна Пугачева, который часто называли «крестьянской войной».

Это ускорило готовившуюся Екатериной II радикальную реформу системы государственного управления, в результате которой создается сельская, так называемая уездная полиция.

В 1775 г. издается Манифест, подготовленный Екатериной II, «Учреждения для управления губерний Российской империи». В нем устанавливается новая система местного управления, судебная система, просуществовавшие до 1864 г. и новое административно-территориальное деление Империи, действовавшее до 1917 г.

Вся Империя стала делиться на губернии, в которых проживали 300–400 тыс. человек. Губернии делились на уезды с 20–30 тыс. жителей мужского пола. Дворяне уезда выбирали из своей среды так называемый низший земский суд, выполнявший административно-полицейские функции в сельской местности уезда. Нижний земский суд возглавлялся уездным исправником, которого впоследствии стали называть капитан-исправником.

Таким образом, функции охраны общественного порядка и борьбы с преступностью передавались дворянству уезда. Если в уезде проживало мало дворян, то нижний земский суд, возглавляемый капитан-исправником, мог назначаться губернатором из числа чиновников губернии.

Для исполнения административно-полицейских функций в уездных городах решением Сената назначались городничие. Характерно, что инструкция городничего, определявшая его права, обязанности, компетенцию, была, по существу, повторением инструкции капитан-исправнику.

В столице губернии учреждалась должность полицмейстера. За состояние общественного порядка в губернии отвечал губернатор. Ему подчинялись городничие, капитан-исправники уездов. Единого, центрального государственного учреждения, которое руководило бы всеми полицейскими органами Империи, в период правления Екатерины II не было.

Сельская полиция, избиравшаяся, как правило, из дворян уезда, показала свою эффективность, т. к. после ее создания не происходило массовых крестьянских выступлений.

Город, как более сложное социально-экономическое, административное, культурное образование, нуждался в специальных учреждениях для организации охраны и поддержания общественного порядка.

Русский город XVIII в., в отличие от западноевропейского, сохранял многие патриархальные черты жизни его обывателей. Не только на окраинах, но и в центре были большие усадьбы, частные сады, огороды, содержался домашний скот. Это делало город очень пожароопасным, уязвимым для эпидемий, затруднялось поддержание порядка в нем.

Считая себя продолжателем дела Петра I, Екатерина II подготовила и провела масштабную реформу городской полиции.

В 1782 г. издается «Устав благочиния или полицейский», согласно которому во всех городах предполагалось создать однотипные полицейские учреждения – Управы благочиния, во главе с городничим.

Управа благочиния выполняла не только полицейские, но и административно-хозяйственные функции, осуществляя наблюдение за исправностью мостов, чистотой улиц, а также судебные, рассматривая мелкие уголовные и гражданские дела. Города получили административно-полицейское деление. В основу разделения теперь был положен не географический как ранее, а статистический принцип. Город стал делиться на полицейские части, а они, в свою очередь, на полицейские кварталы. В каждой части, квартале было примерно одинаковое количество жителей.

В помощь полицейским чиновникам – частным приставам и квартальным надзирателям, население каждого квартала избирало квартальных поручиков сроком на три года. С их помощью квартальный надзиратель должен был иметь сведения о занятиях и источниках дохода жителей квартала и о всех приезжающих к ним.

Екатерина II, являвшаяся поклонницей и сторонницей идеи «просвещенного абсолютизма», много внимания уделяла развитию народного образования, науки, книгопечатания и даже созданию общественных организаций, способствуя тем самым формированию гражданского общества.

Но все «общества, товарищества, братства» должны были создаваться только с разрешения Управы благочиния и находиться под ее контролем. Разрешив частное книгоиздательство, Екатерина II возложила на Управу благочиния цензуру производимой ими печатной продукции.

«Устав благочиния...», который определял принципы организации, деятельности, компетенцию городской полиции, Императрица дополнила, издав «Наказ управе благочиния». В нем декларировались нравственные, профессиональные требования к полицейским чинам и давались рекомендации, как им взаимодействовать с населением при выполнении возложенных на них задач.

Следует отметить, что «Управы благочиния...» не создавались сразу во всех городах Империи. Для каждого города должен был быть установлен штат полицейских чиновников и только после его утверждения Императрицей в нем создавалась Управа благочиния.

Процесс создания Управ благочиния в городах затянулся на многие годы. В краткое царствование наследника Екатерины II Павла I предпринимались попытки провести ревизию и даже отменить некоторые учреждения, введенные ранее. Павел I возложил обязанность содержать чиновников Управы благочиния за счет бюджета города. Там, где не было Управ благочиния, полицейские обязанности стали исполнять военные коменданты городов.

Новым этапом развития полиции в Российской империи стало начало XIX в., период правления императора Александра I.

В конце XVIII в. произошедшая во Франции Великая революция подорвала основы феодального общества и абсолютных монархий в Европе.

Александр I и его ближайшее окружение, воспитанное в духе европейского Просвещения и под влиянием Великой Французской революции, готовы были провести политическую реформу, превратив Россию из абсолютной в ограниченную монархию. Но политический класс, политическая элита того времени в своей массе не были готовы к этому. Во многом это определялось тем, что неизбежно было бы отменено крепостное право – основа материального благополучия дворянства.

В ходе подготовки так и нереализованной в XIX в. политической реформы произошла существенная реорганизация органов государственного управления. В частности, в 1802 г. были созданы новые органы центрального управления – министерства.

Среди первых восьми министерств особую роль играло Министерство внутренних дел, т. к. в нем была сосредоточена реализация всех внутренних функций и направлений деятельности государства, в т. ч. и руководство полицией.

В составе МВД было создано структурное подразделение: «Экспедиция спокойствия и благочиния», состоящая из двух отделений: первое отделение руководило сельской, уездной полицией, а второе отделение – городской полицией.

Таким образом, произошла централизация управления полицейскими учреждениями Империи.

Первым Министром внутренних дел стал друг детства императора Александра I, крупнейший государственный деятель Российской империи первой половины XIX в., граф, впоследствии светлейший князь, – В. П. Кочубей. Одним из авторов проекта создания

министерств и управляющим канцелярией Министра внутренних дел стал выдающийся правовед М. М. Сперанский.

М. М. Сперанский по поручению императора Александра I, а затем Николая I разрабатывал многие реформы. Не все из них были реализованы.

Среди реализованных проектов М. М. Сперанского было создание в 1810 г. Министерства полиции.

М. М. Сперанский исходил из того, что полиция, в силу важности, многообразия и сложности возложенных на нее задач, должна иметь специальный орган центрального управления. В 1811 г. происходит перераспределение функций между министерствами. Управление полицейскими учреждениями выделяется из МВД и передается в специально созданное Министерство полиции.

М. М. Сперанский считал, что с точки зрения рационализации государственного управления создание специализированного Министерства полиции будет правильным решением. Но управленческая элита того времени – министры, члены Сената, Государственного Совета, руководители Департаментов и экспедиций различных ведомств встретили создание Министерства полиции негативно. Они считали, и, очевидно, правильно, что отделение реализации многих административно-хозяйственных задач от полиции в России приведет к снижению эффективности деятельности системы государственного управления.

Министерство полиции хорошо справилось с возложенными на него задачами в период Отечественной войны 1812 г. Полицейские занимались проблемами эвакуации населения и материальных ценностей, охраняли общественный порядок в тылу действующей армии. Специальная группа полицейских была оставлена в захваченной французскими войсками Москве. Министерство полиции быстро восстанавливало полицейские учреждения, органы местной администрации на освобожденной от врага территории.

Среди реформ Александра I в области государственного управления Российской империи начала XIX в. особое место занимали военные преобразования, затронувшие организацию военно-охранительной системы, которая непосредственно была связана с несением внутренней службы и выполнением репрессивных функций государства.

Существующее феодально-крепостническое устройство хозяйства и нарастающая опасность крестьянских волнений требовали неперенной заботы власти об обеспечении внутренней безопасности страны, что повлекло за собой «...содержания, кроме армии, как защиты от вторжения извне или силы для осуществления завоева-

тельных целей, еще и внутренних гарнизонов, предназначенных для караульной службы, подготовки рекрутов и, одновременно, выполнения полицейских функций»²⁴.

В связи с этим отдельное внимание было уделено гарнизонным войскам, осуществляющим подготовку запаса и являвшимся резервом пополнения и основания полевых войск. Кроме того, гарнизонные части, обеспечивая сохранение «тишины и спокойствия», направлялись для подавления возрастающих крестьянских выступлений в разных частях России.

В силу широкого спектра одновременно выполняемых обязанностей, гарнизонные батальоны было решено пополнить за счет инвалидов рот. После этого последовал еще ряд масштабных преобразований, в результате чего в начале 1811 г. было принято шесть императорских указов, направленных на перераспределение войск внутри губерний. Все это явилось, своего рода, «фундаментом» для построения новой системы внутренней службы в Российской империи.

Позднее, 3 июля 1811 г. Государственным советом было принято Положение для внутренней стражи, которое в тот же день утвердил Александр I. Оно регламентировало структуру, обязанности, основные функции и порядок ее использования. Седьмого июля того же года была введена должность инспектора внутренней стражи, на которую был назначен граф Е. Ф. Комаровский. Согласно Положению внутренняя стража включала в себя губернские батальоны и команды служащих инвалидов. Также «...предусматривалось образование бригад и округов во главе с окружными генералами»²⁵. Утверждение окружного устройства системы управления уже в ближайшие годы доказало свою эффективность и значимость, что было принято впоследствии и в армии, хотя и несколько позднее.

По прошествии пяти лет существования войск внутренней стражи 30 марта 1816 г. был издан именной Указ, предписывающий «Внутреннюю стражу именовать отныне Отдельным корпусом Внутренней стражи, а инспектора оной – Командиром...»²⁶. А почти через год, 1 февраля 1817 г., императором был издан Указ о создании жандармских команд внутренней стражи. Это была вынужденная мера, т. к. личный состав рот и команд был постоянно занят гар-

²⁴ Штутман С. М. На страже тишины и спокойствия: из истории внутренних войск России (1811–1917 гг.) / под общ. ред. С. Ф. Кавуна. М., 2000. С. 70.

²⁵ РГВИА. Ф. 1. Оп. 1. Д. 2426. Л. 146 об.

²⁶ ПСЗ РИ. Собр.1. Т. XXXII. № 26216.

низонной службой, а в случае возникновения беспорядков он не мог своевременно и должным образом реагировать, что не отвечало требованиям государственной власти. При этом, сам Император, усилив внутренние гарнизонные батальоны, уточнил особое положение жандармских команд, т. е. они изначально уже находились в особом, привилегированном статусе и содержались при батальонах внутренней стражи, но не в их составе.

Положение для жандармов внутренней стражи было утверждено государем 1 февраля 1817 г. Согласно данному документу, личному составу этого государственного органа вменялись те же обязанности, что и внутренней страже, за исключением: «...сбора податей и недоимок, отряжения часовых к присутственным местам, тюрьмам и острогам, провожаниям казны и некоторых других»²⁷. В тот же момент Александр I утвердил штаты и инструкции о составе и обязанностях должностных лиц новых формирований, где была определена их численность²⁸. В Инструкции дивизионному командиру жандармов внутренней стражи в столице предписывалось, чтобы вверенные ему эскадроны содержались «в совершенном порядке и исправности», всегда готовы были немедленно действовать, реагировать, как это потребует согласно указанному Положению²⁹. Таким образом, с начала деятельности института жандармов именно на него возлагались основные задачи по надзору не только среди войск, но и в органах правопорядка, в обществе, что придало ему статус исполнительного органа политической полиции.

В целом, основные структурные элементы нормативной правовой базы для функционирования жандармов внутренней стражи были приняты уже в начале их создания и, соответственно, это в некоторой степени предопределило успешное их развитие в будущем.

Важным и ключевым элементом функционирования любого государственного органа является подход к его комплектованию. Несмотря на то что при внутренней страже имелись жандармские части, которые выполняли во многом схожие с ней обязанности, принцип комплектования у них отличался коренным образом. Хотя жандармы внутренней стражи и «считались в откомандировке» от Отдельного корпуса внутренней стражи, но принцип их кадро-

²⁷ РГВИА. Ф. 1. Оп. 1. Т. 2. Д. 3286/2/. Л. 55, 56.

²⁸ РГВИА. Ф. 1. Оп. 1. Т. 2. Д. 3286/2/. Л. 102.

²⁹ Некрасов В. Ф., Давыдов Б. Б., Сысоев Н. Г., Штутман С. М. Внутренняя и конвойная стража России 1811-1917. Документы и материалы / под общ. ред. В. Ф. Некрасова. М., 2002. С. 106.

вого обеспечения был такой: «...как офицеров, так и нижних чинов выбирать до сего исправнейших, способнейших и преимущественно служивших в кавалерии...»³⁰. Данный пункт выполнялся на практике, что говорит о важности этого государственного органа, которому самодержавие придавало особое значение и возлагало на него высокую ответственность.

Вместе с тем одной из ключевых проблем в деятельности органов внутренних дел всегда являлась система подбора кадров, их обучение и подготовка до уровня, необходимого для успешного выполнения возложенных обязанностей. Подразделения, выполняющие особо сложные задачи, действовали в тяжелых условиях, в частности, войска внутренней стражи (набор, доставка и первоначальная подготовка рекрутов для пополнения армии, сопровождение арестантов, конвоирование военнопленных, обеспечение внутреннего порядка на охваченных крестьянскими волнениями территориях, охрана тюремных замков, острогов) должны были обеспечиваться личным составом, соответствующим предъявляемым требованиям. Что касается практики комплектования внутренней стражи, документы того времени свидетельствуют, что она находилась на низком уровне. Несмотря на потребность руководителей подразделений внутренней стражи в пополнении людскими ресурсами из числа новобранцев, сильных и способных к оперативным действиям, умеющих правильно и четко исполнять инструкции, а также готовых по своим физическим качествам к исполнению вышеуказанных изнурительно тяжелых задач, в их состав поступали в основном ослабленные либо «порочные» люди. Комплектование личным составом подразделений внутренней стражи происходило по остаточному принципу: в ее состав, за некоторыми исключениями, зачислялись преимущественно солдаты, не годные для полевой службы либо «по тупости в науке»³¹ либо проштрафившиеся, а также выведенные за штат за «дурное, порочное поведение» или слабое здоровье. Кроме того, в штат инвалидов команд внутренней стражи причислялись раненые в боях солдаты, которые увольнялись со службы в армии. Более того, на окраинах государства имелись случаи зачисления на службу во внутреннюю стражу из числа ссыльных лиц, которые отбыли половину срока наказания.

Важным событием для истории страны, развития государственности и, в частности, для истории полиции стало восстание декабри-

³⁰ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXXIV. № 26650.

³¹ Новожиллов В. Ю. и др. История внутренних войск. Т. 1 (1811–1917 гг.) / под общ. ред. Н. Е. Рогожкина. 2-е изд. доп. М., 2013. С. 134.

стов в 1825 г. Мятеж воинских частей, в том числе и гвардейских, с целью свержения существующей формы правления вряд ли мог решить эту задачу. Тем не менее, это была попытка уже не очередного дворцового переворота, а относительно массовое и организованное, имеющее определенную социально-политическую программу выступление против власти.

Несмотря на то что мятеж готовился долгое время в тайных и полутайных организациях, власти об этом ничего не было известно. Встал вопрос о создании специального государственного учреждения, выполнявшего бы функции явного и тайного надзора за обществом, за деятельностью государственного аппарата.

По мнению императора Николая I, именно неэффективная деятельность государственного аппарата, казнокрадство, коррупция вызывали большое недовольство в обществе. Поэтому контроль за деятельностью чиновничества, за настроениями в обществе император решил осуществлять сам, через свою личную Собственного Его Императорского Величества канцелярию (СЕИВК). В ее составе было создано новое – III Отделение, которое принято называть органом политической полиции.

В условиях абсолютизма, когда не было свободы слова, свободы совести (т. е. право быть атеистом и публично распространять его), свободы собраний, права создавать политические партии и организации, в сфере деятельности этой полиции была цензура, явный и тайный надзор за лицами, подозреваемыми в инакомыслии. Даже личная жизнь подданных, их нравственность, в которую наряду с семейной входила верность императору, существующему общественному строю, находилась под контролем власти.

Николай I верил в силу государства, которое стоит над обществом, контролирует, воспитывает его, ведет в нужном направлении. Но и государство, т. е. деятельность чиновничьего корпуса, включая его высший слой, тоже надо было контролировать. Эту задачу он возложил на себя, опираясь на III отделение личной канцелярии.

Исполнительным органом III отделения на местах стала жандармерия. Жандармские формирования были созданы в русской армии в 1816 г. для поддержания порядка в войсках.

В 1826 г. они были выведены из состава вооруженных сил, объединены в Корпус (впоследствии отдельный корпус) жандармов и переданы в подчинение III Отделению. Главноуправляющий III Отделения являлся одновременно Шефом жандармов. Таким образом, из компетенции МВД было выведено осуществление функций политической полиции. Ранее эти задачи в значительной мере решались в особенной канцелярии Министерства внутренних дел.

Осуществляя тайный надзор за деятельностью государственного аппарата, жандармы, агенты III Отделения, естественно не могли обойти вниманием деятельность полиции, подчиненной МВД. Поскольку функции общей полиции и задачи политической полиции осуществлялись разными ведомствами, то между ними возникло определенное соперничество, конкуренция, происходившие до упразднения III Отделения СЕИВК в 1880 г.

Сохранение в Российской империи крепостного права актуализировало вопрос о поддержании общественного порядка, в сельской местности предотвращение крестьянских бунтов. Для этого было необходимо усилить уездную полицию.

Крупный государственный деятель Российской империи Министр внутренних дел Д.М. Блудов подготовил, а император Николай I утвердил в 1837 г. «Положение о земской полиции». Согласно этому Положению вся территория уезда делилась на несколько участков (станов).

В каждый из них губернским правлением по представлению уездного дворянского собрания назначались полицейские чиновники – становые приставы. Они должны были постоянно жить на своем участке. В их подчинении находились сотские и десятские, выбиравшиеся из крестьян. Становой пристав имел собственную канцелярию с канцелярскими служащими.

Помимо увеличения числа полицейских, служащих в уезде, были более четко определены функции и основные направления деятельности уездной полиции.

Главными направлениями деятельности земской полиции было:

- наблюдение за исполнением законов, охранение безопасности и дела общественного благоустройства (охрана общественного порядка, борьба с преступностью, недопущение бегства крестьян от помещиков и предотвращение произвола помещиков по отношению к крепостным);

- обязанности по делам казенного ведомства (сбор налогов, иных платежей, борьба с самогоноварением, незаконным производством и торговлей);

- исполнение по делам судебного ведомства (пресечение самоуправства, вызов в суд, контроль за исполнением судебного решения);

- обязанности по делам военного ведомства (обеспечение рекрутского набора, участие в расквартировании войск в уезде).

Усиление уездной полиции в 1837 г. во многом обеспечило общественный порядок в сельской местности, предотвратило массовые выступления крепостных крестьян.

Но отмена крепостного права была неизбежна, т. к. сохранение феодальных пережитков тормозило социально-экономическое развитие страны. Это стало особенно ясно после поражения России в Крымской войне в 1855 г.

Ликвидация крепостного права, естественно, отменяла полицейские функции, которые исполняли помещики по отношению к своим крестьянам. Отмена крепостного права вызвала необходимость проведения других демократических реформ. Дворянство, имевшее право владеть крепостными, обладавшее определенными сословными привилегиями, теряло свой статус «первенствующего сословия». Роль уездного и губернского собрания дворянства падала в системе государственного управления. Организация и деятельность уездной полиции больше не могла и не должна была носить явный сословный, дворянский характер. Еще до отмены крепостного права дворянское собрание уезда потеряло возможность формировать местную полицию.

В марте 1859 г. император Александр II подписал предложение по устройству уездной полиции, согласно которому создавалось единое уездное управление полиции. Главой этого управления был уездный полицейский исправник, назначавшийся Министерством внутренних дел.

В декабре 1862 г. уже после отмены крепостного права были приняты «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых», которые окончательно установили объединение городской и земской полиций в единое уездное полицейское управление.

Название «Временные правила об устройстве полиции...» 1862 г. предполагало, что в дальнейшем, после проведения земской, судебной, городской реформы полиция должна подвергнуться существенной реорганизации. Однако этого не произошло. Существенной полицейской реформы не состоялось. Это стало причиной того, что организация и деятельность, права и обязанности полиции не всегда соответствовали изменившимся условиям жизни российского общества.

Кроме того, именно в данный исторический период произошли коренные изменения в аппарате военно-полицейских сил, в частности, 6 августа 1864 г. вышел Указ Александра II об упразднении штаба Отдельного корпуса внутренней стражи³². Ликвидация штаба этого корпуса не означала расформирование его батальонов и команд, они были реорганизованы в губернские батальоны и уезд-

³² ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXXIX. № 41162.

ные команды. Функции внутренней стражи были возложены в полном объеме на местные войска.

На упразднение Отдельного корпуса повлияли ряд различных факторов. Из-за продолжающегося назревания недовольства в российском обществе отсутствием существенных реформ, тревожного положения на Кавказе и в Царстве Польском сократить армию не представлялось возможным, в связи с чем и было решено уменьшить военные расходы за счет небоевых сил.

Другой причиной стала негодная политика комплектования корпуса, которая привела все-таки к дисбалансу в нем по сравнению с армией. И когда встал вопрос на уровне Императора о ликвидации Отдельного корпуса внутренней стражи, то военное ведомство сыграло в этом вопросе ключевую роль, убедив его принять это решение.

Такая реформа внутренней стражи не привела к глубоким переменам в службе ранее действовавших формирований: они несли аналогичную службу на прежних местах, изменено было только название.

Контрольные вопросы

1. Кто стал первым Генерал-полицмейстером?
2. В связи с каким событием и когда была создана полиция в Москве?
3. Как называлась должность руководителя уездной полиции, введенная «Учреждениями для управления губерний Российской империи»?
4. Когда было создано и упразднено Министерство полиции?
5. В чем заключалась реформа полиции, проведенная в 1862 г.?
6. Кому подчинялся Отдельный корпус жандармов?
7. В чем состояло отличие в выполнении функций Отдельного корпуса внутренней стражи от Отдельного корпуса жандармов?

Глава 3. Полиция в 60–90-е гг. XIX в.

Отмена крепостного права, создание всеобщего независимого суда, органов местного самоуправления и другие прогрессивные реформы 60-х – 70-х гг. XIX в. существенно изменили социально-экономическую, культурную ситуацию в стране. Время, наступившее после этих реформ, стало традиционно называться «пореформенный период истории дореволюционной России».

Логическим и ожидаемым продолжением этих реформ должны были стать изменения в политической сфере, которые превратили бы абсолютную монархию в ограниченную. Возможность введения в Российской империи Конституции, представительных учреждений, гарантий прав личности широко обсуждалась в обществе и не отвергалась властью.

Нерешительность власти в проведении политических реформ, с одной стороны, и желание части общества обязательно ускорить процесс изменения формы правления – с другой, привели к распространению таких явлений, как политический радикализм, экстремизм.

Его носителем в основном было студенчество, часть интеллигенции. 4 апреля 1866 г. член одного из подпольных радикальных студенческих кружков – Д. Каракозов совершил неудачное покушение на императора Александра II.

Выстрел Каракозова был воспринят властью не как случайность, а как демонстрация возникновения новой политической реальности. В ответ были произведены перемены в руководстве важнейшими ведомствами Империи. Был назначен новый министр народного просвещения, который был одновременно обер-прокурором Святейшего Синода.

Для отвращения учащейся молодежи от радикальных идей процесс образования должен был сочетаться с религиозным воспитанием. Был смещен руководитель III отделения СЕИВК, уволен со своего поста губернатор Санкт-Петербурга Л. Н. Перовский, отец Софьи Перовской, участвовавшей в убийстве императора Александра II в марте 1881 г.

Градоначальником и обер-полицмейстером столицы в 1866 г. был назначен Ф. Ф. Трепов, бывший до этого Генерал-полицмейстером Царства Польского, входившего в состав Российской империи. На этом посту на него было совершено два покушения.

Ф. Ф. Трепов провел существенную реорганизацию системы охраны общественной безопасности и порядка в столице. В мае 1866 г. при канцелярии Санкт-Петербургского обер-полицмейстера

было создано «Отделение по охранению общественной безопасности для производства негласных и иных розысков и расследования по делам о государственных преступлениях в целях предупреждения и пресечения».

Новый обер-полицейстер считал, что для раскрытия и, главное, предотвращения уголовных преступлений в столице нужно создать специализированное полицейское подразделение.

Ф. Ф. Трепов подготовил летом 1866 г. «Проект об учреждении сысского отделения», вскоре утвержденный Александром II. Главные задачи сысского отделения заключались: «а) в предупреждении образования шаек воров и грабителей; б) в открытии виновных, в каких бы то ни было, замышляемых, или уже совершенных, преступлениях или проступках; в) арестовании воров и злоумышленников и отыскании украденных вещей, и возвращении последних по принадлежности»³³.

Первым начальником сысской полиции г. Санкт-Петербурга стал Иван Дмитриевич Путилин.

Сысская полиция работала по территориальному принципу. Ее сотрудники были прикомандированы к определенной полицейской части города и организовывали раскрытие преступлений, совершенных в ней. Их деятельность контролировалась и координировалась в Сысском отделении. Наиболее важные преступления обер-полицейстер поручал раскрывать Сысскому отделению.

Число сотрудников Сысского отделения долгое время не превышало 40 человек. В 1887 г. в связи с ростом жителей в столице и обнаружением тайной организации, готовившей покушение на императора Александра III, штаты сысской полиции были увеличены сразу на 102 человека. Сысской отдел преуспел в раскрытии «громких» преступлений. Но при этом руководство МВД признавало, что «большая часть совершаемых преступлений в столице оставалась нераскрытой»³⁴.

Попытка власти остановить развитие революционного движения административно-полицейскими мерами была недостаточной.

В 70-е г. XIX в. в России создается подпольная, радикальная политическая партия «Народная воля». Она пытается развернуть агитацию среди крестьян и рабочих и поднять их на выступление против существующей власти. Не встретив понимания и сочувствия с их стороны, партия прибегает к тактике систематического политического террора.

³³ *Очкур Р.* История сысской полиции. СПб., 2018. С. 98.

³⁴ *Высоцкий И.* Санкт-Петербургская полиция и градоначальство. СПб., 1903. С. 364.

В ответ власть создает «Особое совещание для изыскания мер к лучшей охране спокойствия и безопасности империи». Среди мер охраны общественного порядка, предложенных Особым совещанием, было введение новой полицейской должности – урядника.

Согласно «Временному положению о полицейских управлениях в 46-ти губерниях, по общему учреждению управляемых» от 9 июня 1878 г. должность урядника вводилась «для усиления средств уездной полиции и в помощь становым приставам для исполнения полицейских обязанностей, а также для надзора за действиями сотских и десятских и их руководства».

Численность урядников на 46 губерний определялась в 5 000 человек. Министр внутренних дел устанавливал число урядников для каждой губернии, а губернатор распределял их по уездам. Введение должности полицейских урядников количественно несколько усилило уездную полицию, сделало ее более мобильной, т. к. урядники, как правило, были конными.

Но это и обострило проблему полицейских кадров, доверия и отношения к ним населения.

Низшим звеном полицейской системы были сотские и десятские, которыми ранее непосредственно руководил становой пристав. Он назначался, как правило, из отставных офицеров, губернских, уездных чиновников, имевших соответствующее образование и опыт службы.

Полицейские урядники, наделенные большой властью и ставшие непосредственными начальниками сотских и десятских назначались, в основном, из бывших унтер-офицеров, часто не превосходивших по уровню образования своих подчиненных.

Школ для подготовки полицейских урядников не было. Они должны были руководствоваться инструкциями, наставлениями и специально подготовленными для них справочными книгами.

Этого было явно недостаточно, если учесть, что полицейские урядники в случае обнаружения преступления до прибытия станового пристава, судебного следователя или представителя прокуратуры должны были проводить дознание. Как правило, качество этого дознания было очень низким.

Известный российский юрист Н. И. Селиванов писал по этому поводу: «Если нельзя назвать большинство урядников безграмотными, то и название полуграмотных является для них чересчур лестным. Каких же результатов можно ожидать от произведенных ими дознаний, допустив даже невероятное предположение, что

урядники усердно будут ими заниматься... Понять задачи розыска они положительно не в состоянии...»³⁵.

Важнейшей задачей урядника была слежка для того, «чтобы не распространялись среди народа, на фабриках, заводах, в питейных заведениях... злонамеренные суждения и слухи, чтобы не были распространяемы посредством рассылки, раздачи, разбрасывания... листовки... преступного содержания».

Это была ответная мера власти на попытки революционных демократов развернуть антиправительственную агитацию в народе. Можно предположить, что с этой задачей полиция справилась. Крестьянских выступлений, массовых забастовок и беспорядков в городах не произошло. Существенной причиной этого было то, что народ еще не был восприимчив к революционной пропаганде.

Но революционеры «Народной воли» не отказались от своих намерений и перешли к политическому терроризму, в чем достаточно больше успели, чем в пропаганде среди народа.

В феврале 1880 г. революционеры-террористы устроили взрыв в Зимнем дворце. Только по счастливой случайности император и его семья не пострадали. Но столицу охватила паника. Все боялись неведомых террористов и ругали полицию, не способную их обнаружить.

Для принятия чрезвычайных мер и существенной реорганизации полицейской системы был создан временный высший государственный орган: «Верховная распорядительная Комиссия по охране государственного порядка и общественного спокойствия» под руководством героя русско-турецкой войны 1877–1878 гг. – графа М. Т. Лорис-Меликова.

Верховная распорядительная комиссия являлась, по существу, консультативным органом при ее главном начальнике – М. Т. Лорис-Меликове, ставшем временным диктатором с огромными полномочиями, прекратить или ограничить которые мог только император.

М. Т. Лорис-Меликов распорядился провести ревизию деятельности политической полиции – III Отделения Собственной Его Величества канцелярии. В результате организация, принципы и методы деятельности этого учреждения были признаны неэффективными, не соответствующими времени. В августе 1880 г. III Отделение упраздняется, его функции (вместе с чиновниками) передаются в ведение МВД, в котором создается Департамент Госу-

³⁵ Селиванов Н. И. Судебно-полицейский розыск у нас и во Франции // Юридический вестник. 1884. Т 15. № 2. С. 306.

дарственной полиции. Отдельный Корпус жандармов также переводится в подчинение Министра внутренних дел, который становится шефом Корпуса жандармов. Министром внутренних дел был назначен граф М. Т. Лорис-Меликов.

С 1880 г. по 1917 г. руководство общей и политической полиции, жандармерии находилось в компетенции МВД. Роль и значение Министерства внутренних дел в государственном механизме значительно возросли.

После убийства террористами императора Александра II для усиления борьбы с противниками существующего строя в августе 1881 г. принимается «Положение к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия». Оно вводилось как временная, сроком на три года, чрезвычайная мера, необходимая для преодоления опасного политического кризиса.

Согласно этому «Положению...» Министр внутренних дел мог инициировать введение в любой губернии усиленной или чрезвычайной охраны. При этом расширялись права администрации и полиции, ограничивались права подданных Российской империи.

При Министре внутренних дел создавалось так называемое «Особое совещание», в которое входили представители Министерства юстиции. Особое совещание имело право применения внесудебной репрессии – оно могло отправить в административную ссылку сроком до пяти лет человека, чье поведение или деятельность по мнению администрации или полиции представляет вред или угрозу безопасности общества и государства.

По истечении срока действия «Положения...» от 14 августа 1881 г. Министр внутренних дел постоянно ходатайствовал о его продлении. С 1881 по 1917 гг. постоянно какая-то часть Российской империи находилась в состоянии усиленной или чрезвычайной охраны.

В конце XIX в. по мере роста числа городских жителей, увеличения уровня грамотности населения все большее значение для полиции приобретала проблема подготовки кадров.

Проводимая в стране военная реформа отменила рекрутский набор в армию, ввела всеобщую воинскую повинность, существенно сократив сроки службы. Если раньше рядовые и унтер-офицеры, не выслужившие двадцать пять лет, но негодные для службы в полевых войсках могли переводиться на службу в полицию, то с 1878 г. она формируется на основе вольного найма.

Для привлечения на службу в полицию было увеличено жалование полицейским, установлены пенсии, доплаты за выслугу лет и иные льготы. Для профессиональной подготовки полицейских

сначала в г. Санкт-Петербурге в 1867 г., а затем и в других крупных городах создаются «сверхштатные полицейские команды» или «полицейский резерв», где лица, принятые на службу в полицию, под руководством опытных городских и околоточных надзирателей в течение нескольких недель получали первоначальную полицейскую подготовку.

Проводимые военные реформы коснулись и деятельности местных войск, в рамках чего 20 января 1886 г. было высочайше повелено сформировать в течение года 567 конвойных команд с включением в их состав имевшихся 63 команд. С этого момента местные войска приказами по военному ведомству освобождались от обязанности сопровождать арестантов, однако в неотложных и экстренных случаях для конвоирования последних они иногда использовались³⁶.

Организационные мероприятия, связанные с созданием конвойной стражи Российской империи, были возложены на военного Министра и Министра внутренних дел. Они вместе распределяли личный состав по местам службы, определяли места дислокации конвойных команд и т. п. Из-за этого конвойная стража имела двойную подчиненность: по вопросам строевого и хозяйственного отношения оно было подведомственно военному Министру, а по вопросам службы – Главному тюремному управлению МВД. Комплектование конвойных команд происходило новобранцами на общем основании.

Спустя 3 года главный инспектор по пересылке арестантов Н. Н. Гаврилов представил отчет об осмотре конвойных команд. Резюмируя свой обширный доклад, он доложил, что, несмотря на недавнее существование большинства команд, сформированных в 1886 г., они видятся ему «уже достаточно окрепшими» учреждениями и «вполне отвечающими своему специальному назначению». Также он отметил, что по материальной обстановке, по качественному подбору людей виденные им команды более чем удовлетворительны.

В положительную сторону было отмечено их ближайшее начальство, усердие к исполнению служебных обязанностей³⁷. При этом, несмотря на такую положительную оценку, был дан ряд существенных предложений с целью упорядочения конвойной службы.

С 1880 г. почти в каждой губернии создаются школы для подготовки полицейских урядников, срок обучения в которых был от 2-х

³⁶ Новожиллов В. Ю. и др. История внутренних войск. Т. 1 (1811–1917 гг.) / под общ. ред. Н. Е. Рогожкина. 2-е изд. доп. М. 2013. С. 260.

³⁷ РГВИА. Ф. 400. Оп. 8. Д. 335. Л. 2–12.

до 4-х месяцев. Быстрое экономическое развитие страны в конце XIX – начале XX вв. обостряло отношения между рабочими и буржуазией, крестьянами и помещиками, дворянством и буржуазией, что привело к росту социального напряжения.

В условиях абсолютной монархии создание и деятельность политических партий, организаций было запрещено, считалось государственным преступлением. Политическая полиция Министерства внутренних дел должна была выявлять и преследовать нелегальные, подпольные партии, предотвращать антиправительственную пропаганду, бороться с политическим терроризмом. Органы политической полиции – «Отделение по охранению общественной безопасности и порядка» (охранные отделения) в конце XX в. существовали только в Санкт-Петербурге, Москве, Киеве и Варшаве. В составе столичного и Московского охранных отделений были «летучие отряды» по 30–40 агентов наружного наблюдения, которые отправлялись в разные местности страны для выявления и наблюдения за политическими противниками власти. В 1902 г. охранные отделения стали создаваться во всех крупных городах империи.

Для предотвращения «аграрных беспорядков» в сельской местности в 1903 г. создается полицейская стража из расчета один стражник «на каждые 2 500 душ населения обоего пола».

Социально-политическая напряженность, общественное недовольство, усугубленное поражением России в войне с Японией, стали важной причиной первой русской революции 1905–1907 гг. Непосредственным толчком к началу революции послужили трагические события, произошедшие в Санкт-Петербурге 9 января 1905 г., вошедшие в историю как «кровавое воскресенье».

К этому дню в столице готовилось мирное шествие жителей, в основном рабочих города, для того чтобы передать царю свои просьбы об улучшении условий их жизни и работы. По распоряжению властей в столицу были введены дополнительные воинские формирования.

В период революции 1905–1907 гг. не только органы полиции Российской империи подверглись суровым испытаниям, но и подразделения конвойной стражи, армии были переведены на усиленный вариант несения службы. Командующие военными округами отмечали, что некоторые люди сеют смуту среди военных. Так, например, в отчете одного из военных округов отмечалось, что имеется «вредное влияние, которое оказывает на солдат общение с рабочими и крестьянами». В армии в этот сложный для страны период росло число воинских проступков и преступлений. Если

в 1901 г. по военно-судным делам проходило 19 216 чел., то в 1905 г. эта цифра уже выросла до 28 350 чел.³⁸

В этот период существенно усилилась охранительная роль армии, возросло использование ее в качестве полицейской силы, о чем свидетельствовали сведения, получаемые из отчетов о действиях Военного министерства за 1901–1907 гг.

В связи с событиями, предшествовавшими Первой русской революции и непосредственно в период ее активной фазы, существенно возросло число случаев вызова конвойных команд. При этом, они не могли справиться с участвовавшими беспорядками среди возросшего количества арестантов, и дворов, а также с мест внешних работ заключенных.

Данная проблема в деятельности правоохранительной системы волновала руководство страны, в связи с чем эти случаи расследовались и принимались профилактические меры. Вина за допущенные побеги ложилась не столько на караулы конвойной стражи, сколько на тюремную администрацию, надзирательский состав и стражников. В этот период остро вставал вопрос организации межведомственного взаимодействия указанных подразделений.

Возрастало количество побегов, большинство из которых совершено из тюремных зданий.

Впервые в своей истории они столкнулись с очень масштабными, длительными массовыми беспорядками, вооруженным сопротивлением большого числа организованных людей.

В полиции не было специальных подразделений для борьбы с массовыми беспорядками и большими вооруженными группами.

Основную роль в борьбе с первой русской революцией сыграли казахи, армейские формирования, гвардейские полки, с которыми активно взаимодействовала полиция и жандармерия. Министр внутренних дел П. А. Столыпин писал о действиях своих подчиненных следующее: «Это, в большинстве, люди, свято исполняющие свой долг, любящие свою Родину и умирающие на посту»³⁹. По некоторым данным с ноября 1905 г. по апрель 1907 г. во время несения службы было убито 288 и ранено 383 полицейских⁴⁰.

В ходе революции 1905–1907 гг. в Российской империи изменилась форма правления. Абсолютная монархия сменилась на монар-

³⁸ Штутман С. М. На страже тишины и спокойствия: из истории внутренних войск России (1811–1917 гг.) / под общ. ред. С. Ф. Кавуна. М., 2000. С. 297.

³⁹ Столыпин П. А. Речи в Государственной думе и Государственном Совете. М., 1990. С. 29

⁴⁰ Наше Отечество. Опыт политической истории. М., 1991. Т. 1. С. 238

хию ограниченную. Законодательная власть царя ограничивалась избираемой Государственной Думой и Государственным Советом. Российские подданные получили политические права и свободы. Они могли создавать политические партии, профессиональные союзы, проводить митинги, шествия, манифестации. Раньше они должны были предотвращать и разгонять митинги, шествия, забастовки, выявлять политические партии, ибо все они в условиях абсолютизма были незаконными.

После 1905 г. полиция должна была обеспечивать проведение митингов, собраний, проводимых по инициативе политических партий.

На Министерство внутренних дел был возложен контроль за соблюдением законов, других нормативных актов, определявших порядок выборов в Государственную Думу. Полиция обеспечивала общественный порядок во время избирательной компании.

Провозглашение принципа свободы слова и печати, отмена предварительной цензуры приводила к тому, что полиция и ее служащие стали объектом активной критики в периодической печати. Депутаты Государственной Думы отправляли публичные запросы Министру внутренних дел по поводу деятельности полицейских учреждений и отдельных полицейских служащих. Эти запросы и ответы Министра внутренних дел по поводу неумелых, незаконных действий полиции обсуждались в печати.

Новая общественно-политическая реальность предъявляла новые требования к российской полиции. Кроме того, в период революции 1905–1907 гг. полиция не проявила умения бороться с массовыми беспорядками, поддерживать общественный порядок в экстремальных условиях.

Все это привело руководство Министерства внутренних дел к осознанию необходимости масштабной реформы полиции. Выступая перед депутатами II Государственной Думы, Министр внутренних дел П. А. Столыпин объявил о подготовке полицейской реформы.

Помимо организационно-правовых изменений в деятельности полицейской системы Российской империи предполагались меры по улучшению профессиональной подготовки полицейских, поднятию престижа службы в полиции.

Планировалось создание специальных полицейских школ, клубов, введения судов чести в полиции. Уровень образования должен был стать одним из условий служебной карьеры полицейского. Предполагалось существенно повысить жалование полицейским.

Но запланированная масштабная реформа полиции не была проведена. Власть, значительная часть политической элиты явно недооценила необходимость и важность существенного рефор-

мирования системы обеспечения внутренней безопасности, что стало одной из причин краха существовавшей государственности весной 1917 г.⁴¹

Масштабная полицейская реформа не состоялась. Но после революции 1905–1907 гг. был значительно усилен уголовный розыск.

В 1866 г. в Санкт-Петербурге, а затем в Москве, Варшаве, Киеве были созданы специализированные подразделения полиции по раскрытию преступлений, розыска преступников – сыскные отделения.

В других городах, во всех губерниях Российской империи раскрытием преступлений, розыском преступников занимались сотрудники общей полиции.

МВД подготовило законопроект «Об организации сыскной части», который в конце декабря 1907 г. был внесен в Государственную Думу. Предполагалось создать в 89 городах страны специализированные полицейские учреждения – сысьные отделения. Они делились на три разряда. В зависимости от разряда устанавливалась численность сыского отделения.

Устанавливался порядок взаимодействия начальника сыского отделения с начальником уездного, городского управления полиции, с чинами прокурорского ведомства, судебными следователями и другими должностными лицами.

В начале XX в. быстро развивается наука, достижения которой стали применяться при раскрытии преступлений. Формируется новая наука – криминалистика. Ее успехи широко освещаются в массовой печати порождают надежду на то, что будут найдены новые, эффективные методы борьбы с преступностью, которые позволят остановить ее рост. Поэтому комиссия Государственной Думы удовлетворила просьбу МВД о выделении значительных средств на оборудование в составе сыских отделений фотографических, дактилоскопических, антропометрических лабораторий.

При обсуждении законопроекта «Об организации сыскной части» некоторые депутаты высказывались против его принятия.

Представители «левых партий» – социал-демократы и трудянки отмечали, что основная масса преступлений совершается крестьянами и рабочими, которых на это толкает бедность. Поэтому деньги государство должно выделять не на усиление полиции, а на борьбу с бедностью.

⁴¹ Борисов А. В. Политическая элита Российской империи и проблема реформирования полиции в начале XX века // Материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию Российской полиции 23–25 апреля 2018 г. СПб, 2018.

Либеральная партия конституционных демократов считала, что сначала надо принять законы, гарантирующие права личности, провести реформу полиции, в рамках которой создать сыскные подразделения. Представители «правых» – консервативных партий считали, что надо сыскную полицию объединить с охранными отделениями, чтобы повысить эффективность борьбы с терроризмом, с политической преступностью. Несмотря на межпартийные противоречия 6 июля 1908 г. Государственная Дума приняла закон «Об организации сыскной части».

В 1910 г. МВД утвердило «Инструкцию чинам сыскных отделений». Она регламентировала отношения между чинами общей и сыскной полиции, нормативно закрепляла использование сыскной полицией «надзора за преступными и порочными элементами негласной агентуры».

Начальник сыскного отделения при обнаружении сыщиками и их агентами признаков политического преступления не должен был заниматься его раскрытием, а был обязан доложить об этом начальнику охранного отделения или губернского жандармского управления. Обобщая опыт отечественной и зарубежной полиции, Инструкция вводила для сыскных отделений принцип специализации работы сыщика по раскрытию определенного вида преступлений.

Рекомендовалось сформировать три подразделения, отряда сыщиков. Первый должен был специализироваться на раскрытии тяжких насильственных преступлений, второй – на раскрытии различного вида воровства, а третий – мошенничества.

В больших городах, где были сыскные отделения первого разряда, формировались отряды сыщиков, дежуривших на вокзалах, ресторанах, магазинах, других местах массового скопления. Но уголовный сыск Российской империи вопреки «Инструкции чинам сыскных отделений» действовал по территориальному принципу. Это, как вспоминал начальник Одесской сыскной полиции, определялось постоянной нехваткой квалифицированных специалистов⁴².

Даже в Московском сыскном отделении первого разряда сотрудники сыскной полиции закреплялись за определенной полицейской частью и отвечали за раскрытие преступлений, совершенных в ней⁴³.

⁴² Ланге В. В. Преступный мир. В кн.: Антология русского криминального рассказа конца XIX – начало XX века. СПб., 2016. С. 430.

⁴³ Кошко А. Ф. Воспоминание бывшего начальника Московской сыскной полиции и заведующего розыском Империи. М., 1892. С. 154.

В начале Первой мировой войны в стране был патриотический подъем. На время мобилизации, а затем на весь период войны были введены существенные ограничения на производство и продажу спиртных напитков, получившие название «сухой закон». Значительная часть мужского населения была призвана в армию. Все это привело к снижению уровня преступности.

В конце 1914 г. стало ясно, что война приобретает затяжной характер. Стали проводиться внеочередные, дополнительные призывы в армию, многие изъявили желание добровольно вступить в действующую армию. Среди них были и полицейские, которые по закону «О воинской повинности» не подлежали призыву в армию. В 1915 г. только из полиции Петрограда добровольно вступили в армию почти 25 % нижних полицейских чинов.

К существующим обязанностям, которые полиция выполняла ранее, добавились новые во время Первой мировой войны.

Полиция обеспечивала поддержание общественного порядка в период массовой мобилизации и во время транспортировки новобранцев к месту службы.

Большая нагрузка выпала на полицейских при реализации положений «сухого закона». Они боролись с самогонварением, спекуляцией спиртосодержащей продукцией.

Очень важной и сложной была деятельность полиции по эвакуации государственного имущества и населения во время отступления русской армии и оставления ею западных территорий Империи.

В 1914–1917 гг. в стране было около 10 млн эвакуированных и беженцев. Их размещение, выявление среди них дезертиров было возложено на полицию.

Большое число беженцев, эвакуированных осложняло криминальную обстановку в стране, особенно в крупных городах, включая столицу. Число жителей Петрограда в 1916 г. увеличилось по сравнению с 1914 г. в три раза. Это привело к росту преступности. Но, во многом благодаря усилиям полиции, она еще не носила угрожающий характер.

Главной причиной роста общественного недовольства действиями властей были перебои снабжения крупных городов продуктами питания и безудержный рост цен на них. Департамент полиции докладывал руководству МВД, что «...положение, в котором находится продовольственный вопрос и неразрывно связанная с ним беспрецедентная, непонятная населению чудовищно растущая дороговизна» представляют главную угрозу для внутренней безопасности страны⁴⁴.

⁴⁴ Буржуазия накануне февральской революции. М., 1927. С. 136.

В 1915 г. в системе органов государственного управления было создано «Особое совещание по продовольствию». Его уполномоченными в городах стали полицеймейстеры.

Но полицейскими мерами нельзя было решить «продовольственный вопрос» в воюющей стране. Тем более, что нагрузка на полицию сильно возросла, а число полицейских не увеличивалось.

В конце 1916 г. власть осознала острую необходимость усиления полиции. 23 октября 1916 г. Совет министров принял Постановление «Об усилении полиции в 50 губерниях Империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов».

Согласно этому Постановлению предполагалось увеличить число полицейских в стране, поднять уровень их жалованья. Вводилась должность старшего городского, что давало перспективу служебного роста для низших полицейских чинов. На должности, не связанные с оперативно-разыскной, наружной, постовой службой в полицию было разрешено принимать женщин. Для поступления на службу в полицию женщины должны были иметь более высокий образовательный ценз, чем мужчины. Обладая статусом государственного служащего, женщины-полицейские тем не менее не получали чина и не могли награждаться орденами.

Соответствующих денежных средств на реализацию Постановления Совета министров «Об усилении полиции...» не было выделено. МВД удалось только увеличить штаты отделений сыскальной полиции в нескольких городах⁴⁵. Слабость полиции была одной из причин того, что начавшиеся в конце февраля 1917 г. массовые беспорядки в городах, прежде всего в столице, переросли в революцию, в ходе которой пало самодержавие и вместе с ним и полиция.

2 марта 1917 г. царь Николай II отрекся от престола. Власть перешла к Временному правительству, в Декларации которого 3 марта 1917 г. говорилось о ликвидации полиции и замене ее «народной милицией» с выборным начальством, подчиненной органам местного самоуправления.

6 марта 1917 г. был ликвидирован Отдельный корпус жандармов, а 10 марта – Департамент полиции МВД.

⁴⁵ Шаламов А. Ю. Российский «фараон». Сыскальная полиция Российской империи во второй половине XIX – начале XX в. М., 2013. С. 196.

Контрольные вопросы

1. Кто был первым руководителем сыскной полиции столицы Российской империи?
2. Когда была создана Верховная распорядительная комиссия по охранению государственного порядка и общественного спокойствия?
3. Когда Отдельный корпус жандармов был передан под руководство Министерства внутренних дел?
4. Когда и каким нормативным актом было разрешено принимать на службу в полицию женщин?
5. Кому подчинялся начальник сысканого отделения?
6. Когда был ликвидирован Департамент полиции МВД Российской империи?
7. Какое подразделение в составе МВД решало вопрос о применении внесудебной репрессии в виде административной ссылки?

Глава 4. Ликвидация царской полиции. Милиция Временного правительства, рабочая милиция

Свержение монархии в России в марте 1917 г. еще не означало, что она превратилась в республику. Вопрос о форме правления оставался открытым. Его могло решить только Учредительное собрание. Но поскольку еще только предстояло подготовить закон о порядке выборов в Учредительное собрание, о полномочиях депутатов этого собрания, то создавался орган исполнительной власти – Временное правительство. Оно было составлено из некоторых депутатов Государственной Думы, а также лиц, близких или входивших в руководство партии конституционных депутатов.

В качестве Министра юстиции в это правительство вошел А. Ф. Керенский, связанный с партией социалистов-революционеров. Глава Министерства внутренних дел и одновременно Председатель Временного правительства князь Г. Е. Львов должен был создавать новые органы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Можно предположить, что Временное правительство, состоявшее из достаточно умеренных либералов, еще недавно желавших превращения России в конституционную монархию, в той или иной мере поставило бы на службу новой власти старую полицию и жандармерию.

Но сделать это было уже нельзя, т. к. царская полиция и жандармерия была разгромлена и ликвидирована восставшими в период массовых беспорядков в феврале – начале марта 1917 г.

Партии, политические силы, пришедшие к власти в марте 1917 г. в своих программах ставили вопрос об уменьшении роли полиции в жизни общества и государства, о том, что главной ее задачей должна являться не защита существующего государственного строя, власти, а прав и свобод граждан. Предполагалось ликвидировать политическую полицию, т. к. ее деятельность не совместима с политическими правами и свободами граждан, с принципами демократического общества и государства.

Новая власть поставила задачу усилить роль местного самоуправления, в частности за счет передачи в его ведение органов охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Всякая революция меняет старый государственный аппарат и создает свой, новый механизм государственной власти.

Важнейшим звеном государственного механизма Российской империи было Министерство внутренних дел. Особое значение его определялось не только тем, что в его ведении было руководство

общей и политической полициями, но и другими сферами внутри-политической жизни общества и государства.

В частности, большое недовольство в обществе вызывала деятельность Главного управления по делам печати МВД, которое выполняло контрольно-надзорные функции по отношению к средствам массовой информации, книгоизданию, являясь по существу цензурной инстанцией.

Как ведущее звено государственного механизма и даже определенный символ свергнутого самодержавия, МВД подверглось очень существенной реорганизации.

На основании выделенных из его состава департаментов было создано Министерство вероисповеданий, Министерство почт и телеграфов, книжная палата и Министерство государственного призрения, занимавшееся вопросами социального обеспечения.

6 марта 1917 г. Временное правительство издало распоряжение о ликвидации Отдельного корпуса жандармов (сделать это было нетрудно, т. к. жандармские формирования, приученные к воинской дисциплине, в организованном порядке разоружились и были готовы подчиниться новой власти).

Быстрая и публичная ликвидация жандармерии, очевидно, преследовала цели укрепления авторитета новой власти, провозгласившей, что новая демократическая Россия не нуждается в политической полиции. Охранные отделения были упразднены. Многие из них были разгромлены в феврале–марте 1917 г. В сохранившихся документах охранных отделений были обнаружены фамилии полицейских агентов, работавших в различных политических партиях, общественных организациях. Эти фамилии были опубликованы. Агенты подверглись общественному осуждению.

Но сразу отдать секретных агентов-provokаторов под суд оказалось невозможным, т. к. Временное правительство объявило амнистию по «всем преступлениям, совершенным из побуждений политического свойства».

Формально-юридически можно было легко доказать, что агенты полиции идейно были преданы существующему строю и поэтому боролись с его противниками из политических побуждений. Некоторых из них судили уже при советской власти, когда действовали другие правовые принципы.

В глазах общества жандармы были олицетворением царской власти, органом политической полиции. Но при этом новая власть не учла, что жандармы осуществляли поддержание общественного порядка и борьбу с преступностью на железных дорогах страны.

Ликвидация Отдельного корпуса жандармов очень негативно сказалась на состоянии транспортной системы страны, работавшей с огромными перегрузками в условиях Первой мировой войны.

10 марта 1917 г. Временное правительство ликвидировало Департамент полиции МВД.

Этим решением Временное правительство по существу узаконило ликвидацию полицейских и жандармских учреждений составленными массами и армией в конце февраля, первые дни марта 1917 г.

Находясь под давлением революционных масс и, особенно, Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов, Временное правительство проявило политическую волю и попыталось сохранить сыскную полицию (уголовный розыск).

16 апреля 1917 г. МВД Временного правительства издало циркуляр Губернским комиссарам, осуществляющим многие функции упраздненных губернаторов, «О необходимости сохранения и возобновления деятельности сыскных отделений по делам уголовного розыска, в котором объявлялось «Существовавшие сыскные отделения, ведающие уголовным розыском, предположено не упразднять, а передать в ближайшем будущем Министерству юстиции, поэтому Вам надлежит озаботиться, чтобы учреждения эти, столь необходимые для обеспечения гражданам безопасности, возобновили свою деятельность»⁴⁶.

Это указание МВД было по существу решением правительства, т. к. оно было подписано Министром внутренних дел князем Г. Е. Львовым, являвшимся одновременно Председателем Временного правительства.

Но это указание не было выполнено, отчасти потому, что Министр юстиции, знаменитый «герой февраля 1917 года» А. Ф. Керенский был занят другими, более важным с его точки зрения, делами. Проблема охраны общественного порядка и борьбы с преступностью долгое время явно недооценивалась Временным правительством.

Одной из важных и сложных проблем для Временного правительства была проблема отношения с Петроградским Советом рабочих и солдатских депутатов, как параллельным, хотя и нелегитимным органом государственной власти.

Массовые беспорядки, начавшиеся в столице, в других крупных городах империи переросли в революцию, в ходе которой были ликвидирована полиция и жандармерия. Вместо них полустихийно

⁴⁶ Сборник циркуляров МВД за март–июнь 1817 г., 1917. С. 64.

стали создаваться новые, демократические, добровольные органы охраны общественного порядка.

Это нашло отражение в названиях новых органов охраны правопорядка, называвшихся «Милиция», «гражданская милиция», «народная милиция».

Создание Советов рабочих депутатов весной 1917 г. во многом повторяло то, что происходило в Санкт-Петербурге, Москве, некоторых других крупных городах в период первой русской революции в 1905–1907 гг. Тогда и теперь они участвовали в создании добровольных организаций по охране общественного порядка.

В столице городская милиция возникла еще до отречения императора и официального установления новой власти.

26 февраля 1917 г. Городская Дума Петрограда объявила о создании Милиции, которая должна была заменить фактически уже разогнанную восставшими полицию. Руководителем столичной милиции на заседании Городской Думы был избран известный архитектор Д.Л. Крыжановский. В каждый район был отправлен уполномоченный городской милиции для создания в нем районной милиции.

Районные комиссары городской милиции Петрограда выбирались местными общественными организациями, профсоюзами, советами рабочих депутатов. Формировалась милиция из добровольцев, среди которых было много студентов и даже гимназистов, восторженно принявших февральскую революцию. Поскольку в задачи гражданской милиции входило не только поддержание правопорядка, но и борьба с контрреволюцией, поиск, арест крупных чиновников царизма, полицейских, жандармов, то студенты и гимназисты исполняли эти обязанности с большим энтузиазмом.

На службу в столичную милицию поступали и солдаты Петроградского военного гарнизона, что было не только проявлением революционного энтузиазма, но и, очевидно, попыткой уклониться от продолжения службы в армии. Вскоре солдатская секция Петроградского совета рабочих депутатов запретила солдатам, находившимся на действительной военной службе, поступление в милицию.

В ходе революционных событий в Москве был создан Комитет общественных организаций, на некоторое время ставший властью в этом городе.

Комитет общественных организаций объявил о создании в Москве милиции, начальником которой стал член партии меньшевиков – председатель Совета рабочих депутатов Москвы А.М. Никитин. Формирование московской милиции происходило с большим участием Совета рабочих депутатов и комитета обще-

ственных организаций Москвы. Такой же процесс происходил и в других городах страны.

Поэтому когда Временное правительство издало Постановление «Об учреждении милиции», это не стало началом, а было продолжением процесса создания новых органов охраны общественного порядка. Причем процесс этот происходил больше под контролем Советов рабочих и солдатских депутатов, партий, общественных организаций, чем под руководством Министерства внутренних дел Временного правительства. Милиция объявлялась исполнительным органом государственной власти на местах, состоящих в непосредственном ведении земских и городских общественных организаций.

В компетенции МВД было общее руководство милицией: издание инструкций, рекомендаций и проведение ревизий ее деятельности. Но в условиях революции местные власти считали себя вправе не исполнять указаний МВД, дополнять, изменять издаваемые им ведомственные акты.

Отсутствие централизованной системы управления милицией привело к разному в ее организации и деятельности. Активно вмешивались в организацию и деятельность милиции политические партии, общественные организации. Сложным и болезненным для новой милиции стал вопрос о приеме на службу в нее бывших полицейских.

Временное правительство предоставило право своим комиссарам, направленным в качестве уполномоченных представителей новой власти в губернии и крупные города, принимать на службу в милицию бывших полицейских, но только из числа достойных служить новой демократической власти.

Однако это указание далеко не всегда выполнялось руководителями милиции, т. к. местные общественные организации, советы рабочих и солдатских депутатов выполняли резолюцию I Всероссийского съезда рабочих и солдатских депутатов «О жандармах и полицейских», в которой запрещалось принимать их на службу в милицию.

С целью укрепления дисциплины в Милиции и подчинения ее распоряжениям Временного правительства, МВД направило в губернии и крупные города правительственных комиссаров по делам милиции. Это было правильное, но запоздалое решение.

Власть на местах постепенно переходила к советам рабочих и солдатских депутатов. Они создавали свои вооруженные отряды – «Красную гвардию», «Рабочую милицию», которая имела больше влияния и возможностей для поддержания порядка.

Милиция Временного правительства стала разваливаться. Попытка укрепить ее за счет офицеров и солдат, направив их на службу в милицию, предпринятая в сентябре 1917 г., не удалась.

Стремительный рост преступности, вызванный социальными причинами и слабостью, почти полной неспособностью бороться с ней милиции Временного правительства вызывало недовольство общества. Оно требовало наведение порядка. Общество было готово принять диктатуру, которая бы избавила страну от хаоса, роста преступности.

В этих условиях рос авторитет Советов рабочих и солдатских депутатов и подчиненных им отрядов «Красной гвардии», «Рабочей милиции». Они все чаще заменяли или подменяли милицию Временного правительства. На сторону Советов стали переходить и некоторые подразделения милиции Временного правительства.

7 ноября 1917 г., в день свержения Временного правительства, гражданская милиция никакого серьезного участия в поддержке его не принимала. В дальнейшем многие сотрудники милиции Временного правительства перешли на службу в Рабоче-крестьянскую милицию Российской Советской Федеративной Социалистической Республики.

Впоследствии, уже в эмиграции, многие члены Временного правительства и его поддерживающие писали о том, что полная ликвидация царской полиции и неспособность создать эффективную милицию была одной из самых главных ошибок этого правительства.

Контрольные вопросы

1. В какое ведомство Временное правительство предполагало передать сыскную полицию весной 1917 г.?
2. Сколько министров внутренних дел Временного правительства сменилось с марта по октябрь 1917 г.?
3. Кем решался вопрос о приеме на службу в гражданскую милицию бывших сотрудников полиции и жандармерии?
4. Было ли в составе Временного правительства учреждение, выполнявшее функции политической полиции, после ликвидации охранных отделений?
5. Кто отвечал за общественную безопасность на железнодорожном транспорте после упразднения жандармерии?

Глава 5. Развитие органов внутренних дел Советского государства

В ноябре 1917 г. в обращении Второго Всероссийского съезда Советов – первом акте высшего органа государственной власти Российской советской республики – в качестве одной из основных обязанностей Советов была названа обязанность охраны общественного революционного порядка⁴⁷.

8 ноября 1917 г. был сформирован Совет Народных Комиссаров, в числе других наркоматов образован Народный комиссариат внутренних дел, ставший первым органом охраны социалистического правопорядка Советской республики. Первым комиссаром НКВД был назначен Алексей Иванович Рыков.

Особую актуальность на этом этапе приобрела проблема первоначального построения системы органов, выполняющих функции охраны общественного порядка, борьбы с преступностью, реализации принимаемых властью решений среди граждан строящегося на новых принципах государства.

28 октября (10 ноября) 1917 г. было принято Постановление НКВД «О рабочей милиции», которое стало правовым основанием организации новой советской милиции. Принятый документ не определял конкретные организационные формы милицейского аппарата и не формулировал строго ее прав и обязанностей.

В Постановлении говорилось: «1. Все Советы рабочих и солдатских депутатов учреждают рабочую милицию. 2. Рабочая милиция находится всецело и исключительно в ведении Совета рабочих и солдатских депутатов. 3. Военные и гражданские власти обязаны содействовать вооружению рабочей милиции и снабжению ее техническими силами вплоть до снабжения ее казенным оружием»⁴⁸.

Одной из наиболее важных функций НКВД с самого начала стала охрана общественного порядка и борьба с преступностью. На этапе становления в формировании организационных структур, осуществлявших эту функцию, имелись свои особенности. Они были обусловлены теоретическими положениями марксизма, о всеобщем вооружении народа, призванного заменить в ходе демократической, а затем и социалистической революции постоянную армию и полицию. Эта идея стала практически реализовываться после перехода

⁴⁷ Мулукаев Р. С., Скилягин А. Т. История советской милиции. Хронологический справочник: учебное пособие, Л., 1976, С. 3.

⁴⁸ Борисов А. В., Малыгин А. Я., Мулукаев Р. С. История советской милиции: монография / под ред. д-ра юрид. наук, профессора Р. С. Мулукаева. М.: Академия управления МВД России. 2015. С. 14–15.

власти в руки Советов. Первоначально за состоянием общественного порядка следила рабочая милиция, которая не была штатным государственным органом. Она представляла собой разновидность всеобщего вооружения трудящихся, пролетарской милиции (по терминологии В. И. Ленина).

Рабочая милиция в течение первых месяцев Советской власти выступала и как вооруженная сила, выполнявшая военные функции, и как инструмент охраны общественного порядка. Однако реальная действенность довольно скоро показала нежизненность, утопичность такого подхода к делу организации вооруженных сил и органа охраны общественного порядка⁴⁹.

Уже в марте 1918 г. Совнарком, рассмотрев вопрос о милиции, предложил НКВД разработать положение о советской милиции как штатном государственном органе. 10 мая 1918 г. коллегия НКВД приняла решение: «Милиция существует как постоянный штат людей, исполняющих специальные функции».

Создание постоянной штатной милиции было жизненно необходимой мерой, так как дальнейшее всеобщее вооружение населения в период обострения классово-борьбы, как в городе, так и в деревне, признавалось советской властью невозможным. В местах, где милиция была упразднена, ее функции были переданы Красной гвардии и Красной Армии.

На коллегии НКВД РСФСР было обосновано принятое решение в связи с тем, что «условия чрезвычайного времени, требующие спешного установления революционного правопорядка, принуждают отказаться от полного уничтожения милиции как специального штата наемных лиц, несущих охрану внутренней личной и имущественной безопасности граждан...»⁵⁰.

Единственным образцом, который можно было использовать при создании структуры НКВД, была структура дореволюционного Министерства внутренних дел. Она и легла в основу построения аппарата Наркомата. Формирование центрального аппарата НКВД продолжалось до лета 1918 г.

Наркомат внутренних дел сложился как многофункциональный орган, охватывающий своей деятельностью широкий круг предметов ведения, что видно из названия его подразделений: отделы местного управления и местного хозяйства, финансовый, иностранный, беженцев, ветеринарный, по управлению медицинской

⁴⁹ Мулукаев Р. С., Скилягин А. Т. История советской милиции. Хронологический справочник: учебное пособие., Л., 1976. С. 5.

⁵⁰ Вестник Народного комиссариата внутренних дел. 1918. № 11. С. 11.

частью, бюро печати, контрольно-ревизионная комиссия. Такое разнообразие функций в их совокупности дает основание утверждать, что НКВД того периода занимался внутренними делами государства в широком смысле слова.

Сразу же после победы революции на ведомство было возложено руководство практическим строительством Советов – органов новой власти. Реализация этой задачи была возложена на отдел местного управления. Ставя такую задачу перед НКВД, правительство исходило из того, что до революции губернаторы и подчиненные им органы, а затем и губернские комиссары Временного правительства были подведомственны Министерству внутренних дел. Практика эта имела глубокие исторические корни. Поэтому она была воспринята и в новых условиях. Кроме того, и земские, и городские органы самоуправления в дореволюционной России по многим вопросам также «замыкались» на Министерстве внутренних дел, а эти органы продолжали функционировать не только после Февральской революции, но во многих регионах и после Октября, действуя параллельно с Советами.

В деятельности НКВД по строительству Советов на местах можно выделить две стороны. Во-первых, он был наделен правом на издание правовых актов, определяющих основы их построения и функционирования, во-вторых, занимался организацией практической работы по строительству Советов на местах.

Выполняя эту задачу, Народный комиссариат внутренних дел уже 24 декабря 1917 г. (6 января 1918 г.) издал и направил на места два правовых акта: обращение «Об организации местного самоуправления» и Инструкцию «О правах и обязанностях Советов». Эти акты конкретизировали постановление II Всероссийского съезда Советов о переходе всей государственной власти в руки Советов. Они определили программу деятельности местных Советов по взятию власти («овладеть административным механизмом и стать органом, регулирующим всю местную жизнь»), принципы их организационного построения и функциональные обязанности.

Второе направление работы НКВД по руководству советским строительством выражалось в том, что наркомат посылал на места своих инструкторов, наделенных широкими полномочиями. Они проводили практическую работу «по организации Советов», помогали строить и налаживать их деятельность.

В результате общих усилий, в том числе и Наркомата внутренних дел, к началу июля 1918 г. на территории, контролируемой советской Россией, действовало около 12 тыс. областных, губернских, уездных и волостных Советов. Инструкторский корпус Нар-

комата внутренних дел сделал немало для того, чтобы создать систему новых органов власти на местах, наладить их работу, свести до минимума издержки, свойственные начальному периоду их деятельности.

Продолжая деятельность по организации работы системы Советов, руководство НКВД осуществляло разработку правовых основ охраны правопорядка, определяло и корректировало круг задач и организационное построение.

21 августа 1918 г. СНК РСФСР на своем заседании рассмотрел проект «Положения о советской милиции» и поручил НКВД по согласованию с Наркоматом юстиции (НКЮ) «переработать проект Положения ... в инструкцию, приноровить ее преимущественно к борьбе против уголовных элементов, поддержанию санитарного порядка и приведению в исполнение предписаний местных властей»⁵¹.

Это решение СНК РСФСР сыграло решающую роль в завершении юридического оформления основ организации и деятельности штатного аппарата советской милиции⁵².

Правовое оформление этот орган получил в инструкции НКВД и НКЮ «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» от 12 октября 1918 г. Инструкция закрепила организационную структуру милиции в масштабе РСФСР. Центральным органом являлось Главное управление милиции (Главмилиция), образованное в октябре 1918 г. и вошедшее в НКВД России.

С 1918 по 1920 гг. происходило формирование новых аппаратов рабоче-крестьянской милиции: уголовного розыска, железнодорожной, речной, промышленной милиции. Таким образом, в короткий срок сложились основные звенья единой системы милиции. Можно считать, что процесс ее организационного становления к середине 1920 г. в основном завершился. Это получило закрепление в первом положении о рабоче-крестьянской милиции, принятом ВЦИК и СНК РСФСР 10 июня 1920 г.

Процесс сосредоточения в ведении НКВД функций охраны общественного порядка и безопасности, борьбы с преступностью, исправления и перевоспитания, осужденных наиболее интенсивно протекал с 1919 по 1923 гг. Определение круга задач, возлагаемых на органы внутренних дел, и их законодательное закрепление относились к числу наиболее актуальных проблем, решаемых НКВД в эти годы.

⁵¹ Декреты Советской власти. М., 1964. Т. 3. С. 238–239.

⁵² Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Епифанов А. Е. История отечественных органов внутренних дел: учебник для вузов. М., 2005. С. 145.

В качестве одного из направлений деятельности за органами милиции было закреплено ведение местами заключения. В октябре 1922 г. в составе НКВД РСФСР было образовано Главное управление мест заключения (ГУМЗ). Местными органами ГУМЗ были управления мест заключения, входившие в качестве отделов в состав отделов управления исполкомов губернских Советов. Губернские управления мест заключения находились в двойном подчинении – Главного управления мест заключения НКВД и исполкомов.

В 1922 г. началась разработка Исправительно-трудового кодекса. Большое значение для его подготовки имело изучение опыта деятельности ИТУ. К этому времени в ведении ГУМЗ НКВД РСФСР имелось 105 домов заключения и тюрем, 35 сельскохозяйственных колоний, 207 исправительных домов, 4 трудовых дома для несовершеннолетних, 5 больниц. В них содержались 61 297 заключенных.

Одним из важных направлений деятельности НКВД в первые годы после Октябрьской революции, явившимся следствием социально-политических процессов, протекавших в стране в тот период, являлось разрешение вопросов обмена, размещения, устройства пленных и беженцев. Достаточно сказать, что на территории страны насчитывалось около 2 200 000 военнопленных, а еще более внушительными было количество беженцев. Для решения этих вопросов в составе НКВД было создано Центральное управление по делам пленных и беженцев (Центропленбеж).

Окончательно положение о НКВД было утверждено ВЦИК 24 мая 1922 г. В соответствии с данным положением Наркомат внутренних дел РСФСР продолжал выполнять очень широкий круг обязанностей.

В самом общем виде задачи, стоявшие перед наркоматом, формулировались следующим образом: а) наблюдение за организацией и деятельностью местных органов управления – Советами и исполкомами – в качестве исполнительного аппарата Президиума ВЦИК; б) наблюдение за исполнением постановлений и распоряжений центральной и местной власти административного характера и понуждение к их выполнению всеми имеющимися в его распоряжении средствами; в) руководство организацией и развитием коммунального хозяйства.

Для выполнения этих задач в НКВД были образованы: Организационно-административное управление, Главное управление милиции, Главное управление принудительных работ, Центральное управление по эвакуации населения, Главное управление коммунального хозяйства, в состав которого входил пожарный отдел.

В процессе определения и уточнения функций НКВД практика реализации возлагаемых задач вносила коррективы в организационную структуру комиссариата. Проблема уточнения закрепляемых за ведомством функций сохраняла свою актуальность. Так, в частности, уже в 1922 г. стало ясно, что проблема пленных и беженцев близка к разрешению. Поэтому Центропленбеж НКВД РСФСР был ликвидирован.

После образования Союза ССР при СНК СССР было создано Особое государственное политическое управление (ОГПУ), в связи с чем органы государственной безопасности в ноябре 1923 г. были выведены из состава НКВД.

Одним из важных направлений восстановления народного хозяйства с переходом к нэпу стало развитие местного (коммунального) хозяйства. В мае 1922 г. 3-я сессия ВЦИК IX созыва пришла к выводу о целесообразности сосредоточения всех коммунальных предприятий в ведении коммунхоза НКВД.

Во исполнение ее решения коммунальным органам вскоре были переданы шоссейные и грунтовые дороги местного значения, местный транспорт, бойни, лесопилки, электростанции, переправы и т. д. Функции наркомата в этой части расширились, однако в сфере организационно-штатного построения происходили обратные процессы.

Курс на восстановление народного хозяйства, режим строжайшей экономии, сокращение административно-управленческих расходов, проводившийся в общегосударственном масштабе, отразился и на системе органов внутренних дел. В августе 1923 г. (вместо прежде существовавших Организационно-административного управления, Главного управления милиции и отдела уголовного розыска) было создано Центральное административное управление (ЦАУ) НКВД, в результате чего более чем в два раза были сокращены штаты и на 30 % – расходы на содержание аппарата.

ЦАУ состояло из административного отдела, отдела милиции, отдела уголовного розыска и секретариата. Административный отдел ЦАУ, в отличие от отдела милиции, наблюдал за правильностью применения мер административного воздействия к нарушителям обязательных постановлений. К его ведению были отнесены также вопросы правового положения иностранцев, руководство деятельностью органов ЗАГС.

В октябре 1924 г. из ведения НКВД была изъята функция приема иностранцев в гражданство РСФСР и выдачи разрешения на выход из российского гражданства.

Исходя из стремительно меняющегося объема задач требовалось приспособлять способы организации руководства сферой

внутренних дел на местах. Реформа местных органов была проведена поэтапно.

До 1923 г. местные органы НКВД РСФСР действовали на основании положения об отделах управления, утвержденного СНК РСФСР в январе 1920 г.; 7 июля 1923 г. 2-я сессия ВЦИК десятого созыва приняла постановление о ликвидации отделов управления уездных исполкомов, передав административно-исполнительные функции в управления милиции. Вместо отделов управления в соответствии с декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 11 августа 1925 г. при губернских и областных исполнительных комитетах были созданы административные отделы, состоявшие из подотделов: общего, милиции, уголовного розыска, инспекции мест заключения.

На уездном уровне аналогичная реформа была осуществлена в ноябре 1926 г. Вместо уездных управлений милиции при исполкомах были образованы административные отделы с подотделами: общим, милиции и уголовного розыска. В 1926 г. в крупных городах начали создаваться городские органы милиции (управления, отделы).

В соответствии с постановлением СНК РСФСР от 6 февраля 1924 г. для охраны предприятий и учреждений, обеспечения общественного порядка на обслуживаемых объектах стала создаваться ведомственная милиция (горно-приисковая, промысловая, фабрично-заводская, ярмарочная, портовая и т. п.).

Таким образом, основные звенья системы органов внутренних дел: милиция, ИТУ, а также пожарная охрана – каждое по-своему – обнаружили тенденцию к децентрализации, передаче соответствующих функций в другие ведомства. Отсутствие объединяющего начала особенно хорошо было видно при рассмотрении системы органов внутренних дел в целом: наряду с подразделениями, призванными обеспечивать общественный порядок, безопасность и бороться с преступностью, в НКВД сохранялись звенья, занимавшиеся местным хозяйством, общеорганизационными вопросами, выполняющие функции учета, контроля и т. п.

Последнее обстоятельство усугублялось еще и тем, что компетенция НКВД не была сколько-нибудь четко отграничена от сферы ведения других государственных органов (низовые Советы и исполкомы, ОГПУ, ВСНХ, НКЮ и др.).

Широкое поле совпадений функций, выполнявшихся НКВД и данными органами, объективно создавало основания для вмешательства последних в сферу ведения Наркомата внутренних дел, а с его стороны – в вопросы их компетенции, что вызывало непрекращающиеся взаимные упреки и трения. Это нашло отражение не только в неослабевающих на всем протяжении 20-х гг. дискус-

сиях о судьбе НКВД, но и выразилось в неоднократных, на разных уровнях, частичных или полных объединениях органов внутренних дел и некоторых звеньев других органов отраслевого управления, или наоборот – выделении, передаче каких-то звеньев из НКВД другим органам.

На новом этапе в условиях социалистической реконструкции народного хозяйства комиссариаты внутренних дел союзных и автономных республик, объединяющие руководство различными, органически не связанными между собой отраслями управления и народного хозяйства – коммунальным делом, милицией, уголовным розыском, стали излишними звеньями советского аппарата.

Также в процессе сотрудничества органов внутренних дел советских республик были выработаны основы объединения сил и средств по многим направлениям деятельности, заложены предпосылки для перехода к созданию единой общесоюзной системы ОВД.

15 декабря 1930 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «О ликвидации наркоматов внутренних дел союзных и автономных республик», а следом, 31 декабря 1930 г. – постановление «О мероприятиях, вытекающих из ликвидации Наркомвнудела РСФСР и наркомвнуделов автономных республик». Последним на созданное при СНК РСФСР Главное управление милиции и уголовного розыска было возложено руководство и управление органами милиции и уголовного розыска, осуществление охраны общественного порядка и безопасности, охраны личной безопасности граждан, их прав и имущества, осуществление охраны государственного и общественного имущества и специальной охраны имущества учреждений и предприятий, имеющих государственное значение, а также борьба с преступностью и производство расследований преступлений в пределах, указанных УПК РСФСР, руководство приведением в исполнение судебных приговоров, организация ссылки без принудительных работ, учет выслаемых и ссылаемых, оказание содействия государственным органам в проведении установленных законом повинностей, подготовка кадров милиции и уголовного розыска.

Согласно этому постановлению, местные административные отделы (управления) реорганизовывались в управления милиции и уголовного розыска, действовавшие на правах отделов исполкомов соответствующих Советов.

Одновременно с постановлением от 15 декабря 1930 г. «О ликвидации НКВД союзных и автономных республик» ЦИК и СНК СССР приняли секретное постановление «О руководстве органами ОГПУ деятельностью милиции и уголовного розыска».

На основании этого постановления ОГПУ СССР и его местные органы получили право не только назначения, перемещения и увольнения руководящих работников органов уголовного розыска и милиции, их инспектирования и контроля, но и использования в своих целях личного состава и негласного аппарата милиции и уголовного розыска, их возможностей в области дактилоскопии и фотографии.

В итоге сложилась ситуация, когда основные звенья государственного механизма, призванные обеспечивать порядок и безопасность, оказались в различных ведомствах. С точки зрения общесоциальных интересов все более явственно обнаруживалась потребность их организационного объединения. Но определяющими началами реорганизации явились иные обстоятельства: изменения в политической системе и укрепление режима личной власти. Началось законодательное оформление командно-административной системы во главе с узкой группой лиц, сконцентрировавших партийную и государственную власть.

Органы внутренних дел образованного в 1917 г. Советского государства с момента своего становления вынуждены были решать широкий круг задач, характер и число которых постоянно менялись.

Такая ситуация влекла за собой реорганизацию количества и структуры входящих в НКВД подразделений, а также сменяющие друг друга процессы централизации и децентрализации органов управления комиссариата. Интенсивные преобразования требовали формирования правовой основы реализуемых многочисленных изменений. Таковы были наиболее актуальные проблемы построения системы органов внутренних дел к середине 30-х гг. XX в. на момент закрепления общесоюзного типа управления.

Логическим завершением мероприятий по созданию единой общесоюзной системы органов внутренних дел явилось учреждение Наркомата внутренних дел СССР на основании постановления ЦИК СССР от 10 июля 1934 г.⁵³

В результате реорганизации милиции, создания ГУЛАГа и сети исправительно-трудовых лагерей, преобразования ОГПУ в союзный НКВД создается строго централизованный аппарат, способный стать мощным орудием государственного принуждения. Этот аппарат и обеспечил проведение коллективизации и репрессии в отношении кулачества.

⁵³ СЗ СССР. 1934. № 36. Ст. 283.

На данном этапе по-прежнему актуальной оставалась проблема четкого определения структуры и закрепления функций, выполняемых подразделениями комиссариата.

На НКВД СССР возлагались: а) обеспечение революционного порядка и государственной безопасности; б) охрана общественной (социалистической) собственности; в) запись актов гражданского состояния; г) пограничная охрана. В соответствии с этим в составе НКВД СССР были образованы следующие подразделения: а) Главное управление государственной безопасности (ГУГБ); б) Главное управление рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ); в) Главное управление пограничной и внутренней охраны; г) Главное управление пожарной охраны; д) Главное управление исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений; е) Отдел актов гражданского состояния; ж) Административно-хозяйственное управление.

В последующие годы в ведение НКВД были переданы многие другие подразделения. 17 августа 1934 г. принято постановление ЦИК СССР о включении конвойных войск в состав внутренней охраны НКВД СССР.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 октября 1934 г. исправительно-трудовые учреждения Наркомюста передавались в состав ГУЛАГа НКВД СССР (для руководства ими был создан Отдел мест заключения).

На основании постановления СНК СССР от 22 ноября 1934 г. был образован Отдел лесной охраны НКВД СССР, который 15 марта 1936 г. включили в состав ГУРКМ, а 2 июля 1936 г. передали в состав Главного управления лесоохраны и лесонасаждений при СНК СССР. Главная инспекция пограничной, внутренней охраны и милиции НКВД СССР была образована 29 декабря 1934 г.

31 мая 1935 г. в составе Административно-хозяйственного управления создан отдел трудовых колоний для несовершеннолетних. 15 июля 1935 г. образовано Главное управление государственной съемки и картографии (в ведении НКВД находилось до сентября 1938 г.); 15 января 1936 г. – Управление особого строительства (строительство хлебогородков для хранения неприкосновенного фонда хлебофуража). 28 января 1936 г. Управление коменданта Московского кремля передано из НКО в НКВД. 3 марта 1936 г. образовано Главное управление строительства шоссейных дорог. 26 июня 1936 г. в НКВД передано Центральное управление мер и весов.

В НКВД СССР постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 октября 1934 г. были переданы исправительно-трудовые учреждения Наркомюста. С этого времени исправительно-трудовой кодекс фак-

тически перестал действовать. Все вопросы организации ИТУ и их функционирования регулировались преимущественно ведомственными актами. С этого времени были почти полностью ликвидированы различные формы государственного и общественного контроля за ИТУ.

Штат центрального аппарата НКВД СССР непрерывно увеличивался и к 1940 г. возрос почти в четыре раза по сравнению с 1934 г., превысив 32 500 чел.

Война оказала существенное влияние на круг задач, выполняемых правоохранительными органами. К функциям органов внутренних дел прибавилась борьба с военным и трудовым дезертирством, мародерством, распространителями всякого рода провокационных слухов и измышлений. Новой и весьма важной задачей милиции в годы Великой Отечественной войны явилась работа по розыску детей, пропавших при эвакуации и в других обстоятельствах военного времени.

В составе Главного управления милиции был создан Центральный справочный адресный детский стол, а при республиканских, областных, районных и городских органах милиции – справочные адресные детские столы.

Сотрудники НКВД, несмотря на увеличившийся объем работы по охране общественного порядка и обеспечению безопасности, не могли остаться в стороне от военных действий. Свой вклад в победу над врагом органы внутренних дел внесли, участвуя в боевых действиях непосредственно на полях сражений, в составе партизанских отрядов, истребительных батальонов, диверсионно-разведывательных групп и т. д. В Директиве СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июня 1941 г. «О мобилизации всех сил и средств на разгром фашистских захватчиков» и в постановлении ЦК ВКП(б) от 18 июля 1941 г. «Об организации борьбы в тылу германских войск» говорилось о создании партизанских отрядов и диверсионных групп. Во исполнение этих указаний для руководства разведывательно-диверсионными группами 3 октября 1941 г. в составе НКВД СССР был организован 2-й отдел.

В послевоенные годы возвращение к мирному укладу жизни, восстановление экономики, промышленности определили необходимость усиленной работы органов внутренних дел в сфере борьбы с преступностью, поддержания правопорядка в пострадавшей от войны стране.

С момента образования общесоюзной системы органов внутренних дел и до окончания Великой Отечественной войны актуальность сохраняли проблемы по определению и уточнению круга

стоящих перед ними задач, поиску наиболее оптимальной структуры, слиянию/разъединению с органами госбезопасности ввиду схожести реализуемых функций, а также по реализации особых функций, продиктованных военным временем.

По закону ВС СССР от 15 марта 1946 г. было решено «преобразовать Советы Народных Комиссаров союзных и автономных республик в Советы Министров союзных и автономных республик и Народные комиссариаты союзных и автономных республик – в Министерства союзных и автономных республик. ... Внести необходимые изменения в соответствующие статьи Конституции СССР»⁵⁴.

Наркомат внутренних дел (НКВД) СССР был преобразован в Министерство внутренних дел (МВД) СССР, также и Наркоматы внутренних дел союзных и автономных республик были преобразованы в Министерства внутренних дел.

Столь частые и противоречивые по своей сути организационные изменения НКВД-МВД наводят на мысль, что в их основе лежали все-таки причины не объективного, а субъективного характера. В. Меркулов, занимавший в разное время должности наркома государственной безопасности или заместителя наркома внутренних дел (когда органы госбезопасности объединялись с НКВД), незадолго до расстрела в декабре 1953 г. в письме Н. Хрущеву объяснял это тем, что Сталин прекрасно знал об отсутствии у Меркулова каких-либо политических амбиций и все время «держал его при Берии», стремление которого подчинить себе все «силовые» наркоматы вызывали подозрение Сталина.

Именно в целях ослабления позиций Л. Берии Министром государственной безопасности в 1946 г. был назначен В. Абакумов, который в качестве начальника СМЕРШ РККА был тесно связан с наркомом обороны Сталиным и доказал ему свою преданность. Через три года в ведение Абакумова из МВД были переданы милиция и уголовный розыск, т. е. аппараты, уполномоченные вести оперативно-разыскную работу. А уже в августе 1950 г. МГБ СССР осуществило реорганизацию главного управления милиции.

В составе ГУМ было образовано три управления: управление милицейской службы (охрана общественного порядка и безопасности в стране, проведение административных мероприятий по исполнению законов и распоряжений центральных и местных органов власти, регулирующих управление в области охраны общественного

⁵⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. 1946. № 10.

порядка и борьбы с преступностью); управление по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией; управление уголовного сыска. Соответствующим образом менялась структура управления милиции и на нижестоящем уровне.

15 марта 1953 г. был принят Закон «О преобразовании министерств СССР» – об объединении МВД и МГБ СССР в одно министерство – Министерство внутренних дел СССР⁵⁵.

5 марта 1953 г. умер И. В. Сталин и в тот же день на совместном заседании ЦК КПСС, Совмина и ПВС СССР было принято решение об объединении МВД и МГБ в одно Министерство внутренних дел СССР.

Это было четвертое объединение органов внутренних дел с государственной безопасностью. Органы госбезопасности были выведены из МВД СССР только 13 марта 1954 г. и реформированы в Комитет государственной безопасности при Совете Министров СССР⁵⁶. В силу объективных и субъективных причин в первые годы после смерти Сталина уголовная преступность в стране резко возросла. Объединение двух Министерств желаемого результата в наведении должного общественного порядка и активизации борьбы с преступностью не возымело⁵⁷.

В 1949–1953 гг. МВД в значительной степени изменило свой профиль в результате передачи милиции и уголовного розыска в состав МГБ. Тем не менее, объем выполняемых Министерством функций оставался очень значительным, хотя на передний план выдвигалась различного рода хозяйственная деятельность преимущественно силами заключенных ГУЛАГа.

13 января 1960 г. Совет министров СССР признал целесообразным упразднить Министерство внутренних дел СССР и передать его функции министерствам внутренних дел союзных республик.

Как показала практика, ликвидация союзного МВД привела к усложнению координации работы республиканских органов охраны общественного порядка, к неоправданному разному в нормативном регулировании некоторых вопросов охраны порядка и борьбы с преступностью, в частности в определении структуры и штатов милиции. Оказались ослабленными межреспубликанский обмен

⁵⁵ Ведомости Верховного Совета СССР, 1953 г., № 3

⁵⁶ *Нижник Н. С., Сальников В. П., Мушкет И. И.* Министры внутренних дел Российского государства (1802–2002). Биобиблиографический справочник. СПб., 2002. С. 438.

⁵⁷ Министерство внутренних дел: 1802–2002. Исторический очерк в 2-х т. Т. II. СПб., 2002. С. 445.

опытом борьбы с преступностью и использование в этой борьбе достижений науки и техники.

25 апреля 1961 г. Совет министров РСФСР утвердил Положение о Министерстве внутренних дел, в соответствии с которым Министерство внутренних дел РСФСР являлось республиканским министерством и в своей деятельности подчинялось непосредственно Совету министров РСФСР.

Основными задачами МВД РСФСР являлись: «обеспечение общественного порядка, охрана социалистической собственности, личной безопасности граждан и их имущества от преступных посягательств, своевременное предупреждение, пресечение и полное раскрытие преступлений, активное участие в проводимых Партией и Правительством мероприятиях, направленных на резкое сокращение, а затем и искоренение преступности; исправление и перевоспитание осужденных, содержащихся в исправительно-трудовых учреждениях, на основе приобщения их к общественно полезному труду, в духе строгого соблюдения советских законов и правил социалистического общежития, честного отношения к труду и социалистической собственности; пожарная охрана государственного и общественного имущества и личного имущества граждан, предупреждение и ликвидация пожаров; обеспечение безопасности движения автотранспорта, городского электротранспорта и пешеходов»⁵⁸.

В августе 1962 г. на основании Указа Президиума Верховного Совета РСФСР республиканские Министерства внутренних дел РСФСР были переименованы в Министерства охраны общественного порядка РСФСР⁵⁹.

Восстановление единой общесоюзной системы органов внутренних дел было осуществлено в июле 1966 г., когда в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР «в интересах обеспечения единого оперативного руководства деятельностью органов охраны общественного порядка в борьбе с преступностью» образуется союзно-республиканское Министерство охраны общественного порядка СССР.

В составе МООП СССР были созданы структурные подразделения, охватывавшие основные направления деятельности органов внутренних дел: Главное управление милиции, Главное управление мест заключения, Следственное управление, Главное управление внутренних войск, внутренней и кон-

⁵⁸ Собрание Постановлений Правительства РСФСР. № 12. 1961. Ст. 47.

⁵⁹ Ведомости Верховного Совета РСФСР № 35 (205). Ст. 535.

войной охраны, Главное управление пожарной охраны, Главное управление материально-технического и вещевого снабжения, Управление вневедомственной охраны, Отдел трудовых колоний для несовершеннолетних, 1-й спецотдел, 2-й спецотдел, Управление капитального строительства, Финансово-плановое управление (на правах главного), Центральная бухгалтерия, Хозяйственное управление, Военно-мобилизационный отдел, Отдел спецперевозок, Контрольно-инспекторский отдел, секретариат.

25 ноября 1968 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР Министерство охраны общественного порядка было переименовано в Министерство внутренних дел СССР. Одновременно перестройке подверглась система органов внутренних дел в городах и районах. Здесь на базе органов милиции были созданы отделы (управления) внутренних дел, в которые вошли также аппараты госпожнадзора, исправительных работ. При них были созданы следственные отделения, аппарат которых в прямом подчинении у начальников горрайотделов не находился.

Существенной реорганизации подвергся центральный аппарат МВД СССР. Постановлением Совета министров СССР от 7 февраля 1969 г. была утверждена следующая структура Министерства: Управление уголовного розыска, Управление БХСС (на правах главного), Управление административной службы милиции (на правах главного, впоследствии – Главное управление охраны общественного порядка), Управление ГАИ, Управление транспортной милиции (впоследствии – Главное управление внутренних дел на транспорте), Управление специальной милиции (впоследствии – специальное управление МВД СССР на правах Главного управления), Главное управление исправительно-трудовых учреждений, Главное управление лесных исправительно-трудовых учреждений, Главное управление внутренних войск, Главное управление пожарной охраны, Главное управление материально-технического и военного снабжения, Организационно-инспекторское управление (на правах главного), Следственное управление (на правах главного), Управление кадров (на правах главного), отдел политико-воспитательной работы, Управление вневедомственной охраны, Управление учебных заведений, Оперативно-техническое управление, Финансово-плановое управление (на правах главного), Управление капитального строительства, Управление медицинской службы, Хозяйственное управление, Военно-мобилизационный отдел, 1-й спецотдел, 2-й спецотдел, отдел спецперевозок, Управление делами.

По такому же принципу были реорганизованы МВД союзных республик, УВД краев и областей.

27 октября 1989 г. был утвержден Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «Об образовании союзно-республиканского Министерства внутренних дел РСФСР» и о внесении изменений в Закон РСФСР «О Совете Министров РСФСР». МВД РСФСР, образованное в октябре 1989 г., было выведено из подчинения союзного министерства.

Съезд народных депутатов РСФСР установил, что «МВД РСФСР подчинено только СМ РСФСР и взаимодействует с МВД СССР». С декабря 1991 г. МВД России стало действовать как центральный орган отраслевого управления суверенного государства⁶⁰.

Постановлениями Совета министров СССР и Совета министров РСФСР соответственно от 25 и 28 декабря 1989 г. были внесены изменения в структуру Центрального аппарата МВД СССР, министерств внутренних дел союзных республик, утверждена структура центрального аппарата МВД РСФСР.

Таким образом, с послевоенного периода и вплоть до распада СССР сохраняли свою актуальность проблемы:

– определения круга стоящих перед органами внутренних дел задач;

– определения оптимального структурного построения и системы органов от руководящих до низовых подразделений, способствующих наиболее эффективному выполнению возложенных задач;

– колебания между централизованным построением и мерами по децентрализации управления органами внутренних дел.

На определенном этапе руководство МВД вывело на первый план проблемы охраны общественного порядка и профилактики правонарушений, для решения которых были предприняты шаги по реорганизации системы органов внутренних дел, переименованию министерства.

Однако время показало, что наработанный опыт борьбы с преступностью и охраны правопорядка, полученный за годы существования правоохранительных органов в рамках системы Министерства внутренних дел, позволяет назвать такой способ организации деятельности наиболее эффективным.

На рубеже 80–90-х гг. XX в. переход к демократически организованной власти, вызванный социально-политическими пере-

⁶⁰ Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Етифанов А. Е. История отечественных органов внутренних дел / под ред. д-ра юрид. наук профессора Р. С. Мулукаева. М., 2005. С. 304.

менами в обществе, определил необходимость коренного пересмотра целей и функций системы органов внутренних дел, их места в государственном механизме, а, следовательно, и организационно-правовой модели.

В складывающихся условиях основные усилия правоохранительных органов требовалось направить на защиту населения от противоправных действий, обеспечение законности, в отличие от установки на выполнение указаний политической силы, находящейся у власти, на предыдущем историческом этапе.

Кроме того, необходимость организационно-правовых изменений была вызвана такими событиями и процессами, как становление суверенного государства России, распад СССР. Во второй половине 80-х и в 90-е гг. практически ежегодно вносились существенные изменения в структуру центрального аппарата МВД России и его органов на местах.

18 апреля 1991 года Верховным Советом РСФСР был принят закон РСФСР «О милиции». Закрепленная принятым законом структура милиции включала в себя криминальную милицию и милицию общественной безопасности. Были определены основные задачи милиции:

- обеспечение безопасности личности;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- выявление и раскрытие преступлений;
- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;
- защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности;
- оказание помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов.

Проведение реорганизации и преобразований на новом этапе повлекли за собой изменение качественных характеристик структуры и деятельности органов внутренних дел.

Был взят курс на уменьшение числа функций МВД, не связанных с деятельностью по охране общественного порядка, и созданию за пределами Министерства внутренних дел организаций и учреждений, выполняющих некогда присущие ведомству задачи: налоговая полиция, в ряде мест – рыночная, санитарная, экологическая милиция.

Одной из новых и наиболее актуальных проблем в развитии органов внутренних дел стало преобразование закрытой долгие годы модели функционирования в более открытую, прозрачную для граждан и общественных организаций.

Осуществление такого перехода связывалось с развитием межгосударственного полицейского сотрудничества и укреплени-ем связей с зарубежными международными организациями, а так-же с демократизацией деятельности органов внутренних дел.

Достижение поставленных целей предполагалось посредством выполнения положений специальной программы мер по обеспе-чению гласности. 4 июня 1997 года утверждается Инструкция о порядке изучения общественного мнения о деятельности орга-нов внутренних дел и обработке полученных данных⁶¹. Это был весьма прогрессивный документ, существенно опередивший свое время. Проведение массовых опросов населения получило интен-сивное развитие лишь в ходе реформ с середины первого деся-тилетия 2000-х гг. Инструкция действовала до 2007 г., когда был существенно развит подход к изучению общественного мнения и приняты новые регламентирующие этот вид деятельности доку-менты⁶².

4 ноября 1998 г. создается Общественный Совет при Министре внутренних дел Российской Федерации⁶³ с целью оказания содей-ствия Министерству в вопросах формирования государственной политики в области внутренних дел и обеспечения ее реализации. Совет являлся консультативным органом при Министре внутрен-них дел.

В 2011 г. обновленное положение об общественном совете было утверждено указом Президента, а практику создания таких советов предписано распространить на территориальные органы Министер-ства внутренних дел Российской Федерации.

Начиная с 1995 г. МВД стало уделять пристальное внимание решению еще одной актуальной проблемы – повышению образова-тельного уровня и качества профессиональной подготовки сотруд-ников.

Существенное увеличение штатной численности органов вну-тренних дел и одновременно значительный отток квалифицирован-ных специалистов в иные сферы деятельности обострили проблему

⁶¹ О мерах по совершенствованию организации изучения общественного мне-ния о деятельности органов внутренних дел: приказ МВД России от 04 июня 1997 г. № 337 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶² О повышении эффективности изучения общественного мнения об уровне без-опасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации: приказ МВД России от 30 декабря 2007 г. № 1246 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶³ Об общественном Совете при Министре внутренних дел Российской Федера-ции: приказ МВД России от 04 ноября 1998 г. № 710 // СПС «КонсультантПлюс».

количественного и качественного некомплекта в органах и учреждениях внутренних дел. В целях реформирования системы подготовки кадров решением Коллегии принята Концепция подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров органов внутренних дел Российской Федерации, а также План ее реализации на период до 1996 г.

Благодаря предпринятым мерам на сегодняшний день ведомственная система профессиональной подготовки в значительной степени обеспечивает потребности органов внутренних дел в специалистах различного профиля и уровня квалификации.

На современном этапе к числу ключевых актуальных проблем в сфере организации деятельности органов внутренних дел относится обеспечение осуществления ими своих функций в рамках, строго очерченных законом.

В постсоветский период деятельность, непосредственно осуществляемая органами внутренних дел, регламентировалась в первую очередь Законом «О милиции», положения которого детализировались в принятых позднее нормативных правовых актах.

Развитие совокупности соответствующих правовых актов происходило по следующим направлениям: замена союзного милицейского законодательства российским; обеспечение приоритета закона в решении вопросов организации и деятельности милиции; приближение милицейского (полицейского) законодательства к международным правовым стандартам.

Таким образом, в период с 1991 г. по первое десятилетие 2000-х гг. милиция в России претерпела ряд коренных преобразований, позволивших органам внутренних дел на основе широкой законодательной базы и во взаимодействии с гражданами и общественными объединениями переориентироваться на новую модель правоохранительной деятельности. С начала 90-х гг. основной ее задачей стало обеспечение прав и законных интересов граждан на основе неуклонного соблюдения принципов законности, гласности и демократизма.

Правовое регулирование деятельности милиции, несмотря на предпринимаемые усилия, по-прежнему нуждалось в совершенствовании, а сама система органов внутренних дел – в модернизации.

Правовые основы этих процессов устанавливал и закреплял Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», а также ряд других последовавших за ним нормативных правовых актов. Закон «О милиции» прекратил свое действие.

Одновременно с Федеральным законом «О полиции» в силу вступил ряд указов Президента Российской Федерации, которыми утверждены: Положение о Министерстве внутренних дел; Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации; организация полиции; порядок внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел; предельная штатная численность ОВД; перечень должностей начальствующего состава МВД и других органов.

В результате интенсивной нормотворческой деятельности на сегодняшний день при участии МВД России принято более 150 федеральных законов, издано более 30 указов и распоряжений Президента Российской Федерации, а также более 140 актов Правительства Российской Федерации. Ведется работа по модернизации отраслевой нормативной правовой базы⁶⁴.

С принятием Федерального закона «О полиции» получила дальнейшее развитие тенденция к гуманизации деятельности органов охраны правопорядка, была закреплена партнерская модель взаимоотношений полиции и общества, активно обсуждаемая в предшествующие годы. Впервые эти аспекты нашли свое отражение в виде закрепленных законом принципов беспристрастности, открытости и публичности в деятельности полиции (ст. ст. 7, 8).

Одним из приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел, сформулированным еще в 90-е гг. XX в., по-прежнему остается укрепление связей с общественными объединениями в сфере правоохранительной деятельности.

Система органов внутренних дел в результате преобразований 1990 – начала 2000-х гг. включала в себя милицию, органы предварительного следствия, паспортно-визовую службу (созданную в 1993 г.), экспертно-криминалистические подразделения, внутренние войска, федеральную миграционную службу. Произошедшие изменения привели к тому, что перечень реализуемых задач системы органов внутренних дел и ее центрального аппарата – МВД – оставаясь по-прежнему широким, перестал быть всеобъемлющим, исключительным, ключевым в государственном механизме.

Конечно, решение актуальных проблем, стоящих перед полицией в наши дни, предполагает содействие органам внутренних

⁶⁴ Текст официального выступления Министра внутренних дел Российской Федерации В. А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России.

дел со стороны общества, в том числе народных дружин, казачества, общественных объединений правоохранительной направленности. Предпосылкой к этому служит совпадение государственных и общественных интересов в правоохранительной сфере, закрепленное в нормах российского законодательства.

Контрольные вопросы

1. Укажите основные функции, закрепленные за НКВД РСФСР в 1918 г.
2. Проанализируйте причины, повлиявшие на преобразования системы органов внутренних дел в первое послевоенное десятилетие.
3. Какие причины влияли на процессы слияния и разъединения органов внутренних дел и органов госбезопасности?
4. К каким последствиям привело упразднение МВД СССР в 60-е гг.?
5. Охарактеризуйте основные проблемы, стоявшие перед руководством МВД в начале 90-х гг.

Список использованной литературы

О мерах по совершенствованию организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел: приказ МВД России от 04 июня 1997 г. № 337 // СПС «КонсультантПлюс».

О повышении эффективности изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации: приказ МВД России от 30 декабря 2007 г. № 1246 // СПС «КонсультантПлюс».

Об общественном Совете при Министре внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 04 ноября 1998 г. № 710 // СПС «КонсультантПлюс».

Борисов А. В., Власенков В. В., Малыгин А. Я., Мулукаев Р. С., Рыжова Ю. В. Развитие службы охраны общественного порядка в России (XVII–XX вв.). Правовые и организационные основы: научно-практическое пособие. М.: Академия управления МВД России, 2014. С. 7.

Борисов А. В., Малыгин А. Я., Мулукаев Р. С. История советской милиции: монография / под ред. д-ра. юрид. наук профессора Р. С. Мулукаева. М.: Академия управления МВД России. 2015. С. 14–15.

Борисов А. В. Политическая элита Российской империи и проблема реформирования полиции в начале XX века // Материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию Российской полиции 23–25 апреля 2018 г. СПб., 2018.

Борисов А. В. Три века российской полиции / А. Борисов, А. Малыгин, Р. Мулукаев. М., 2016. С. 30.

Буржуазия накануне февральской революции. М., 1927. С. 136.

Вестник Народного комиссариата внутренних дел. 1918. № 11. С. 11.

Высоцкий И. Санкт-Петербургская полиция и градоначальство. СПб., 1903. С. 364.

Дорофеев И. Н., Потёмкин И. А., Рыжова Ю. В. Проведение специальных (тайных) операций органами правопорядка (полицией) в борьбе с преступностью: ретроспективный обзор: учеб. пособие. 2-е изд. М.: Академия управления МВД России, 2015. С. 11.

Декреты Советской власти. М., 1964. Т. 3. С. 238–239.

История государства и права России: учебник / под. ред. Ю. П. Титова. М., 2000. С. 28.

Кошко А. Ф. Воспоминание бывшего начальника Московской сыскальной полиции и заведующего розыском Империи. М., 1892. С. 154.

Куницын А. Историческое изображение древнего судопроизводства в России. СПб., 1843.

Ланге В.В. Преступный мир. В кн.: Антология русского криминального рассказа конца XIX – начало XX века. СПб., 2016. С. 430.

Манро Д. Петербург в царствование Екатерины Великой. СПб., 2016, С. 164.

Министерство внутренних дел: 1802–2002. Исторический очерк в 2-х т. СПб., 2002. Т. 2. С. 445.

Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Епифанов А.Е. История отечественных органов внутренних дел / под ред. д-ра юрид. наук профессора Р. С. Мулукаева М., 2005. С. 304.

Мулукаев Р. С., Скилягин А.Т. История советской милиции. Хронологический справочник: учеб. пособие. Л., 1976, С. 3.

Наше Отечество. Опыт политической истории. М., 1991. Т. 1. С. 238.

Некрасов В. Ф., Давыдов Б. Б., Сысоев Н. Г., Штутман С.М. Внутренняя и конвойная стража России 1811–1917. Документы и материалы / под общ. ред. В.Ф. Некрасова. М., 2002. С. 106.

Нижник Н. С., Сальников В. П., Мушкет И.И. Министры внутренних дел Российского государства (1802–2002). Биобиблиографический справочник. СПб., 2002. С. 438.

Никольский С. Сила в «Правде» // Журнал «Историк». 2016. № 1 (13). С. 10–13.

Новожилов В. Ю. и др. История внутренних войск. (1811–1917 гг.) / под общ. ред. Н.Е. Рогожкина. 2-е изд. доп. М.: Редакция журнала «На боевом посту» внутренних войск МВД России, 2013. Т. 1

Очкур Р. История сысковой полиции. СПб., 2018. С. 98.

Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. I. № 6.

Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXXII. № 26216.

Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXXIV. № 26650.

Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXXIX. № 41162

Российский государственный военно-исторический архив. Ф. 1. Оп. 1. Т. 2. Д. 3286/2/. Л. 55, 56.

Российский государственный военно-исторический архив. Ф. 1. Оп. 1. Т. 2. Д. 3286/2/. Л. 102.

Российский государственный военно-исторический архив. Ф. 1. Оп. 1. Д. 2426. Л. 146 об.

Самелюк М. А. «Сыскати» и «разведати» – эволюция сближения (экскурс в исторические «корни сысскологии») // *Оперативник (сыщик)*. 2013. № 3 (36).

Сборник циркуляров МВД за март–июнь 1817 г. 1917.

Селиванов Н. И. Судебно-полицейский розыск у нас и во Франции // *Юридический вестник*. 1884. Т. 15. № 2. С. 306.

Соловьев С. М. Сочинения в 18 кн. М., Т. 2. 1993.

Столытин П. А. Речи в Государственной думе и Государственном Совете. М., 1990. С. 29.

Шаламов А. Ю. Российский «фараон». Сыскная полиция Российской империи во второй половине XIX – начале XX в. М., 2013. С. 196.

Штутман С. М. На страже тишины и спокойствия: из истории внутренних войск России (1811–1917 гг.) / под общ. ред. С. Ф. Кавуна. М., 2000. С. 70.

Учебное издание

Борисов Александр Владимирович
Рыжова Юлия Валерьевна
Токмачева Анастасия Юрьевна
Пономарёв Павел Александрович

Актуальные проблемы истории органов внутренних дел

Учебное пособие

Редактор *М. А. Фильчагина*
Верстка *А. А. Мельниковой*

Подписано в печать 19.12.2019. Формат: 60x84 ¹/₁₆.
Усл. печ. л. 4,4. Уч.-изд. л. 3,8. Тираж 88 экз. Заказ № 27у.

ISBN 978-5-907187-01-6



Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России, Москва