

Р. С. Мулукаев, А. Я. Малыгин, А. Е. Епифанов

# ИСТОРИЯ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

*Под редакцией доктора юридических наук  
профессора Р. С. Мулукаева*

Допущено Министерством внутренних дел в  
качестве учебника для курсантов и слушателей  
образовательных учреждений высшего  
профессионального образования МВД России  
юридического профиля

NOTA BENE

ББК 63.  
01 М  
90

*При написании учебника использованы материалы Т. И. Желудковой, С. И. Кузьмина, Е. И. Яковлевой*

Р. С. Мулукаев, А. Я. Малыгин, А. Е. Епифанов.  
М 90 Под ред. д. ю. н. Р. С. Мулукаева.  
История отечественных органов внутренних дел.  
Учебник для вузов. — М.: NOTA BENE Медиа Трейд  
Компания, 2005. — 336 с.

ISBN 5-8188-0091-1

В учебнике представлен процесс развития и функционирования органов внутренних дел России, начиная с IX в. и заканчивая периодом новейшей истории.

Авторы анализируют основные направления деятельности органов внутренних дел России, отдельных звеньев этой системы, рассматривают вопросы кадрового обеспечения, связи с общественностью и другими институтами государства.

Учебник, рассчитанный на слушателей вузов МВД России, будет интересен и историкам, политологам, юристам, государственным служащим и широкому кругу читателей.

ББК 63. 01

© Р. С. Мулукаев, А. Я. Малыгин, А. Е. Епифанов, 2004  
© NOTA BENE МТК - оригинал-макет, 2005

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Функция государства по обеспечению внутренней упорядоченности общественной жизни возникает вместе с рождением государства и становится важнейшим ее предназначением. Порядок общественных отношений, складывающийся в том или ином государстве, обеспечивается всеми имеющимися средствами. Этому подчинены государственный механизм и система права. Тем не менее для непосредственной реализации внутренней функции по обеспечению общественного порядка государство образует специальный аппарат. Будучи на ранних этапах не столь сложным, он с течением времени складывается в целостную организационную систему, которая уже в новое время в большинстве стран получает название системы органов внутренних дел. Так произошло и в России, где эта система сформировалась в начале XIX века. Однако и до этого времени в российском государственном механизме были звенья, обеспечивавшие охрану внутреннего общественного порядка. Их история также рассматривается в настоящем учебнике.

Учебного пособия, которое охватывало бы процесс развития отечественных органов внутренних дел в историко-правовом аспекте, до сих пор нет. Цель настоящего издания — в какой-то мере восполнить этот пробел. При этом авторы опираются на исследования, проведенные в течение продолжительного периода и апробированные в процессе преподавания курса истории органов внутренних дел.

В работе рассматриваются организационное построение органов внутренних дел в различные исторические периоды, особенности тех или иных ее звеньев, вопросы кадрового обеспечения, связи с населением. Само собой разумеется, серьезное

внимание уделяется характеристике основных направлений их деятельности, поскольку без этого нельзя показать историю в действии, в динамике.

Что касается методологических подходов раскрытия темы, то авторы руководствуются принципом историзма. Имеется в виду прежде всего, что история органов внутренних дел рассматривается в тесной взаимосвязи с общеисторическими процессами, социально-экономической и политической обстановкой в стране в конкретных исторических условиях. Это позволяет дать объективный анализ места и роли органов внутренних дел в государственном механизме.

# **РАЗДЕЛ I**

**ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА  
В IX—XX ВВ.**

## **Глава 1**

### **Полиция и тюремные учреждения в IX-XVII вв.**

#### **Органы, осуществлявшие полицейские функции**

В Русском государстве в течение нескольких веков полицейские функции осуществляли различные государственные органы. В первых государственных образованиях восточных славян (VI—VIII вв.), а затем и в Древнерусском (Киевском) государстве (IX—XII вв.) полицейские функции осуществлялись при помощи княжеских дружин. По мере развития феодального общества полицейские функции начинают выполняться и некоторыми должностными лицами княжеской администрации. Так, «Русская правда» упоминает о мечниках и вирниках, осуществлявших исполнение судебных приговоров путем взыскания с осужденных штрафов — вир, продаж, а также судебных пошлин.

В дальнейшем сеть органов, выполнявших функции полиции, расширяется. Это происходит потому, что процесс общественной жизни усложняется: обостряются классовые противоречия, развиваются общеуголовная преступность, другие правонарушения.

Преступление стало рассматриваться прежде всего как деяние, нарушающее интересы государства, правопорядок, установленный государством. В силу этого роль государственных органов в расследовании и раскрытии преступлений существенно возрастает. В XV в. начинает складываться, а в XVI и XVII вв. становится ведущей процессуальная форма, получившая название «розыск» или «сыск». Так обозначалось расследование по тому или иному делу, которое производилось государственными органами. Сыскари допрашивали обвиняемого, изыскивали доказательства и т.д. При этом использовались различные методы, в том числе и методы негласного характера. В частности, согласно изданному 2 сентября 1695 г. именному царскому указу, воеводам в городах предписывалось «про воров и разбойников проведать тайно всякими мерами». Однако главное значение в розыском процессе имела пытка. «А приведут татя... и того татя пытать», — гласила статья 9 главы XXI Соборного Уложения 1649 г.;

Признание подследственного, достигнутое в результате пытки,

считалось доказательством его вины и служило основанием для наказания.

В XV — начале XVI века возникают и своего рода розыскные органы. Таковыми стали так называемые «особые обыщики». Они присылались из Москвы «в случае умножения в какой-либо местности разбоев и татев». Но обыщики приносили мало пользы. Вместо оказания помощи в борьбе с преступностью они причиняли местному населению только убытки.

Жалобы на притеснения со стороны обыщиков побудили Ивана Грозного ввести постоянный полицейский орган из числа местных выборных людей — губных старост. Они избирались на несколько лет из дворян. Необходимо было, чтобы кандидат на эту должность и «грамоте был горазд, и душою прям, и животом прожиточен». После выборов губные старосты давали присягу в Разбойном приказе. Помощниками губных старост были губные целовальники, избравшиеся «сошными людьми». Губные старосты и целовальники составляли губную избу, орган местного самоуправления в уезде, выполнявший также полицейско-судебные функции. Губные избы ведати «разбойные, и убийственные, и татийные дела, про татей и про разбойников сыскивали и того смотрели и берегли накрепко, чтобы однолично нигде татей и разбойников, разбойничных станов и приездов не было».

С учреждением института губных старост посылка особых обыщиков из Москвы прекратилась, но ненадолго. Вскоре их стали вновь направлять, т.к. преступления приобретали такой размах, что для их пресечения нередко возникала необходимость в применении военной силы.

Перед началом розыска особые обыщики и губные старосты были обязаны произвести так называемый повальный обыск — опрос представителей всех социальных групп: бояр, детей боярских, служителей религиозного культа, крестьян — «с выти по человеку». Сведения, полученные от лиц, подвергшихся обыску, записывались губными дьяками в «списки», к которым эти лица «прикладывали» руки. «Лихих людей», чьи имена были названы при повальном обыске, доставляли к обыщику или губному старосте, а если они не были задержаны, то принимались меры к их поимке.

Деятельность губных органов направлялась существовавшим с 1539 г. Разбойным приказом, который выступал как центральный полицейско-судебный орган. Он санкционировал приговоры губных органов, являлся второй инстанцией для рассмотрения разбойных и татийных дел на территории всего государства (кроме Москвы и Московского уезда).

В 1682 г. приказ стал именоваться Разбойным сыскным приказом, в 1683 г. — сыскным приказом. В 1687 г. — приказом сыскных дел. В 1701 г. этот орган был ликвидирован, а его делами стали ведать те приказы, к которым «подсудимые ему лица были ведомы по другим делам».

В XVI в. в Москве и Московском уезде полицейские функции осуществлял Земский приказ (земский дьяк впервые упоминается в 1500 г.). Земский приказ занимался не только преследованием разбойников и иных «лихих людей», но и ведал сбором податей с посадского населения Москвы, а также наблюдал за порядком и благоустройством в столице. Последнее осуществлялось Земским приказом при помощи довольно обширного штата полицейских чиновников. В ночное время, чтобы обезопасить жителей от воров, улицы города перегораживались решетками. Возле них дежурили «решеточные сторожа», которые должны были задерживать запоздалых прохожих. Противопожарную службу несли «объезжие головы», которые в определенное время ночью обязаны были «ездить да огни гасить». За порядком на улицах и площадях, в корчмах и других общественных местах наблюдали ярыжки, низшие полицейские чины.

В конце XVI в. Земский приказ был объединен со Стрелецким, который стал осуществлять полицейские функции в Москве. При этом стрельцы направлялись «на поимку татей, разбойников и грабителей».

В 1649 г. царь Алексей Михайлович издает «Наказ о градском благочинии». По Наказу, в Москве, а позднее и в других городах, «для бережения от огня и всякого воровства» привлекались для дежурства объезжие головы, которые вместе с десятскими, назначенными из местного населения, должны были с рогатинами, топорами и водоливными трубами «по улицам и переулкам день и ночь ходить и беречь накрепко, чтобы в улицах и переулках бою и грабежу, и

корчмы и табаку и иного какого воровства... не было».

В 1669 г. институт губных старост был упразднен. Их функции передали воеводам.

К числу полицейских функций, возникших задолго до создания регулярной полиции, относится надзор за передвижением населения. Еще в Древнерусском государстве было установлено требование «знатка» для каждого не принадлежавшего к общине человека, т.е. требование, чтобы один из членов общины поручился за него. С XIII в. известны проезжие грамоты для иностранцев, которые были своеобразным удостоверением личности и в то же время позволяли местным властям контролировать их поведение. Развитие торговых и дипломатических отношений с другими государствами обусловило появление проезжих грамот для русских, отъезжающих за границу.

Требование законодательного удостоверения личности было закреплено в Соборном Уложении 1649 года, которое предусматривало три вида удостоверения личности: 1) проезжие грамоты в иные государства; 2) проезжие грамоты для служилых людей Сибири и Нижней Волги; 3) проезжие грамоты для иностранцев.

Введение такого контроля преследовало цели защиты государственных интересов, поэтому нарушение установленного «паспортного режима» строго каралось, вплоть до смертной казни. Так, если по возвращении отлучившегося «без проезжей грамоты самовольством» будет доказано следствием, что «он впрямь ездил в иное государство без проезжей грамоты для измены или иного какого лихого дела», то таковой подвергался смертной казни. Если же будет обнаружено, что отлучившийся ездил «для торгового промыслу», то «ему за то учинити наказание бити кнутом, чтобы на то смотря иным неповадно было так делати».

В то же время Соборное Уложение обязывало воевод выдавать проезжие грамоты «без всякого промедления».

В конце XVII века право передвижения населения все более ограничивается. Царские указы 1684 и 1686 годов запрещали проживать в Москве лицам «без поручных записей».

До середины XVII века политические преступления не были выделены из числа общеуголовных преступлений. Специальных учреждений, в функции которых входило бы преследование ис-

ключительно политических преступлений, не существовало. Следствие и суд по ним осуществлялись как местными органами власти (воеводами), так и различными приказами. Однако уже в начале XVII века политическому сыску стало придаваться большое значение, правительство начало выделять дела, связанные с политическими преступлениями в особо важную группу. Для обозначения политических преступлений вошло в обиход выражение «слово и дело государево». При этом правительство требовало от воевод, чтобы они «вели следствие по «слову и делу» быстро, тщательно и в обстановке секретности. За проведением политического сыска устанавливался постоянный контроль со стороны царя и высших органов государственной власти. Воеводам из приказов посылались подробнейшие инструкции о том, как вести следствие, о его ходе они должны были незамедлительно сообщать в центр. Приказные судьи, в свою очередь, постоянно докладывали о ходе следствия Боярской думе и царю. Иногда Дума и царь сами вели допросы и выносили приговоры.

Соборным Уложением 1649 года политические преступления выделяются в отдельную группу. Этим подчеркивается их особая опасность. Все подданные Русского государства (в том числе крепостные крестьяне) были обязаны доносить правительству о политических преступлениях. По закону недоношение каралось смертной казнью (кто «про такое дело ведал, и не известил»).

В царствование Алексея Михайловича политические преступления по-прежнему находились в ведении воевод и приказов, в их разборе продолжала принимать участие и Боярская дума. Так, в 1671 г. члены Думы лично допрашивали Степана Разина.

Вместе с тем в этот период начинают создаваться специальные органы политического сыска. Таковым стал, в частности, Приказ тайных дел, или Тайный приказ (1650—1676). Этот орган не был узкоспециализированным, оставался многофункциональным. Тем не менее он сыграл известную роль в истории развития органов политического сыска, т.к. часть дел по политическим преступлениям концентрировалась и расследовалась в Тайном приказе. Политические дела брались в Тайный приказ из других приказов, из Боярской думы, а также по особому распоряжению царя. Таким образом, Тайный приказ выступал как своеобразный орган надзора, пользовав-

шийся правом пересмотра и нового решения дел. Кроме Тайного приказа политические дела рассматривались специально создаваемыми следственными комиссиями каждый раз по особому случаю. Возглавлялись комиссии обычно близкими к царю лицами (два-три человека — боярин, окольничий или стольник и дьяк). Обычно комиссии создавались для следствия и суда над участниками массовых движений. Например, о восстаниях в Великом Устюге, Курске в 1648 году. Но были и своего рода курьезные дела, например, дело холопа Г. Сумарокова (1660), который стрелял по галкам из пищали, а попал в царские хоромы. Приговор был суров: отсечены правая рука и левая нога.

Создание Тайного приказа и следственных комиссий, новых, более гибких форм было не случайным. Правление царя Алексея Михайловича протекало в условиях острых социальных противоречий, выливавшихся в самые крайние формы. Достаточно вспомнить городские восстания в Москве, Великом Устюге, Курске, Пскове и других городах, Соловецкое восстание и крестьянскую войну 1670—1671 гг. Это делало необходимым укрепление карательного аппарата, в том числе и политической полиции. Однако ее коренная реформа была проведена Петром I.

#### **Тюремные учреждения**

Наряду с полицейской службой на Руси возникла и развивалась система исполнения наказаний, связанных с лишением свободы. Тюрьма как средство наказания преступников появляется довольно рано. Уже в правовых актах XII—XIII вв. говорится о заключении в погреба или порубы, сопровождавшемся заковыванием преступника в кандалы. Однако есть все основания предположить, что эта практика сложилась значительно раньше, а в XII—XIII вв. нашла свое отражение в законодательстве. По мере дальнейшего развития русского феодального общества и обострения классовой борьбы тюрьма приобретает все больший удельный вес в системе карательных учреждений Русского государства. Уже в XVI в. тюремное заключение становится одним из важнейших средств наказания преступников. В Судебнике 1550 года тюремное заключение занимает значительное место. Еще больше возрастает роль тюрьмы в XVII в., когда классовая борьба между крестья-

нами и феодалами становится крайней острой. Соборное Уложение 1649 года предусматривает тюремное заключение в 40 случаях, причем этот вид наказания получает в Уложении довольно подробную регламентацию. Соборное Уложение знает бессрочное тюремное заключение («до государева указу», «покамест порука будет»), пожизненное тюремное заключение (для разбойников и «иных лихих людей»), тюремное заключение на определенный срок — от одного дня до четырех лет. Кроме того, устанавливался неопределенный срок тюремного заключения.

Тюремное заключение назначалось за совершение целого ряда преступлений: нарушения благочиния в церкви и на государевом дворе; проступки по службе; оскорбление чести; угрозы, сопротивление власти и преступные деяния против порядка управления; подлог, татьбу, разбой; укрывательство вещей, добытых преступным образом; чадоубийство; неумышленное убийство; побои, увечья; кормчество.

Управление тюремной системой в Русском государстве в XVII в. было децентрализовано. Единого органа, который ведал бы тюрьмами, не существовало. Тюрьмы находились в ведомстве Стрелецкого, Земского, Разбойного и некоторых других приказов.

На местах тюрьмами управляли воеводы и губные старосты. Соборное Уложение 1649 года (гл. XXI, ст. 101) следующим образом определяет обязанности губного старосты в деле управления тюрьмой: «В городех тюрьмы ведают Губные старосты, и Губным старостам доведется тюрьмы и тюремных сидельцев осматривати почасту, чтобы тюрьмы были крепки, и у тюремных бы сидельцов в тюрьмах ничего не было, чем им из тюрьмы вырезатися...». В самих тюрьмах администрация состояла из целовальников и сторожей. Их главной обязанностью было не допустить побегов заключенных.

Тюрьмы подразделялись на постоянные и временные. Постоянные тюрьмы находились в монастырях, а также в Москве и некоторых других городах (Муроме, Устюге, Шуе, Верхотурье и др.). Временные тюрьмы строились главным образом в местах ссылки для приговоренных к отбыванию ссылки в тюрьме. Кроме того, в 1697 г. в Верхнетурье была построена особая

пересыльная тюрьма, а в Москве в XVII в. существовала бражная тюрьма. В нее заключались лица, задержанные в пьяном виде. В случае повторного задержания виновный наказывался кнутом и мог быть водворен в эту тюрьму на «долгие сроки».

Тюремные помещения строились каменные, земляные и деревянные. Каменные тюрьмы, в которых содержались заключенные, находились в монастырях, кельях и погребках. Каменные тюрьмы, как правило, принимали государственных преступников и раскольников.

Земляная тюрьма представляла собой вырытую в земле яму, в нее опускался бревенчатый сруб. Если внутреннего деревянного сруба не было, то заключенный находился просто в яме. Земляные тюрьмы в основном предназначались для политических и религиозных преступников, которых стремились не только изолировать, но и создать им особо строгий и суровый режим. В такой тюрьме в деревне Ныроб Пермской области отбывал наказание боярин М.Н. Романов. По условиям содержания узник не покидал своего места заключения до конца срока наказания, пищу ему спускали в яму на веревках.

Деревянная тюрьма — это огражденный высоким забором двор, в котором ставилось несколько изб. Вокруг каждой избы также возводился частокол (острог). Данный вид тюрем подразделялся на две категории: губные и опальные. В губных сидели за татьбу и разбой, «смертное убийство», поджог, ведовство; в опальных — за преступления в сфере экономики, «по исцовым искам» и в «боярских делах, люди их и крестьяне».

Тюрьма в Русском государстве была ярко выраженной феодальной. Она обрекала человека, попавшего туда (а это, как правило, был крестьянин или черный посадский человек), на неминуемую мучительную смерть. Заключенные в тюрьмах содержались в очень тяжелых условиях. Помещения были холодными, грязными и переполненными (на одного заключенного в среднем приходилось около 2 кв. м. площади).

Заключенные обычно находились в тюрьмах без оков. Оковы надевались по общему правилу лишь в тех случаях, когда арестанты работали вне тюрьмы или собирали подаяние. Имеющиеся в памятниках права упоминания о «колодниках, желе-

зах и кандалах» скорее всего относятся к частным случаям, когда имелось специальное предписание «заковать и посадить в железах». В этих случаях на заключенных надевались железные оковы или деревянные колодки (отсюда название «колодники»), причем оковы были очень тяжелыми — их вес иногда доходил до пяти пудов. Иногда тюремное заключение соединялось с наказанием батогами, кнутом, имущественной взысканиями. В отдельных случаях тюремное заключение соединялось с «изувечивающими» наказаниями. Для религиозных и политических преступлений оно могло соединяться со ссылкой.

Прокормление тюремных сидельцев доставляло мало заботы государственной власти: заключенные кормились главным образом своими средствами или мирским подаянием. В 1662 г. во всех тюремных учреждениях вводится «государственное жалованье», или «кормовые деньги». Однако основным источником их существования по-прежнему оставалась милостыня.

Г.К. Котошихин, подьячий Посольского приказа, писал о содержании заключенных в Русском государстве XVII в.: «А которых людей на Москве и городех воров, разбойников и татей, и в иных злых делах приводят и сажают их в тюрьму: и тех людей, у кого есть отцы и матери, или иные сродичи и жена и дети, кормят их сами, своим. А у которых нет сродичей и кормится нечим, и из тех воров, которые в малых винах сидят, на всякий день из тюрем выпускают по два человека, скованных, с сторожами, собирати по людем, по торгам и пег дворам милостыню, денгами и хлебом; а что они которого дни соберут, мало или много, и то меж себя делят с товарищи все вместе, и тем себя кормят».

В XVII в. с завоеванием Сибири и южных окраин в России как наказание начинает широко применяться ссылка в определенные правительством места. Она заменила собой более древнее «изгнание вон из земли...».

Соборное Уложение 1649 года назначает ссылку в немногих случаях, но таких, что по состоянию тогдашней жизни должны были обеспечить большое число ссыльных. Так, за исключением случаев смертной казни, ссылке подлежали: все воры и разбойники, мошенники после отбытия ими тюремного заключе-

ния; содержатели питейных заведений (после первичного наказания их кнутом и вырывания ноздрей) за нарушение монополии государства на торговлю спиртным; чиновники, которые во второй раз, после наказания за первый, пойманы за нарушение отчетности; соучастники в краже из жилища, если одним из них совершено убийство; горожане, если при расследовании скроют или изменят свое имя. Кроме того, ссылке подвергались все те, кого следовало отдать на поруки, но поручителя не было.

В 1699 г. в качестве новой меры наказания в России появляется каторга. Впервые Петр I приговорил к ней 269 стрельцов за участие в восстании.

#### Контрольные вопросы:

1. Как осуществлялись полицейские функции в Древнерусском (Киевском) государстве?
2. Когда и почему возникают в Древнерусском государстве органы, осуществлявшие полицейские функции?
3. Когда начинают формироваться органы, преследовавшие за совершение государственных (политических) преступлений?
4. Как осуществлялся в Русском государстве контроль за передвижением населения?
5. Каким образом была организована система мест заключения?
6. Когда и с какой целью в России стала применяться ссылка?
7. Когда в России появились каторжные работы и с чем это было связано?

## Глава 2

### Полиция и тюремные учреждения в XVIII в.

#### Органы полиции

Социально-экономическое развитие России в середине XVII в. привело к окончательному закреплению крестьян, установлению крепостного права и, как следствие, росту их классового сопротивления. Как уже отмечалось, вторая половина XVII — начало XVIII в. характеризуется крайним обострением классовых противоречий, выливавшихся в формы массовых выступлений городских и сельских низов. Все это делало необходимым дальнейшее упрочение феодального государственного механизма, усиление контроля государства за всеми сторонами жизни общества, принятие мер к дальнейшему укреплению общественного порядка.

Фактором, ускорившим процесс укрепления российского государственного механизма, явилась внешняя военная опасность со стороны соседних государств (Речь Посполитая, Швеция, Турция). Поэтому закономерным следствием социально-экономического и политического развития России во второй половине XVII — начале XVIII века явилось утверждение абсолютной монархии. В бюрократически централизованном государственном механизме абсолютизма, представлявшего собой не что иное, как самовластие чиновников и полиции, исключительно возросла роль карательных органов, в первую очередь постоянной армии и полиции. Впервые в истории России был создан специальный орган, отделенный от административно-судебных органов, — регулярная полиция. Первоначально полиция возникла в Петербурге — новой столице Российского государства. В 1715 г. здесь учреждается полицейская канцелярия (Указ от 20 мая 1715 г.), при которой для исполнения полицейских обязанностей состояли солдаты и унтер-офицеры. Следующий, более существенный шаг был сделан в мае 1718 г., когда в Петербурге была учреждена должность генерал-полицеймейстера, в подчинении которого находилась полицеймейстерская канцелярия.

Регулярная полиция создавалась как орган, на который воз-

лагались обширные задачи по обеспечению «добрых гражданских порядков». Свидетельством важности этих задач является тот факт, что Петр I лично написал «Пункты, данные Генерал-полицмейстеру Дивиеру для руководства». В них по сути дела формулировалась программа деятельности полиции, определялись ее роль и место в государстве. Существо этой программы можно свести к трем группам обязанностей полиции: 1) надзор за благоустройством и санитарией; 2) охрана общественного порядка и борьба с преступностью; 3) обеспечение пожарной безопасности. Для большей наглядности, сохраняя исторический колорит, приведем формулировки «Пунктов»:

1) Смотреть, чтобы все строение было регулярно построено по Его Царского Величества указу; печи, камели и трубы печные были бы также по указу, чтобы никакое строение за линию не выходило; чтобы улицы и переулки были ровны и изрядны.

2) Чтобы берега рек и протоков, а также сточные канавы были хорошо укреплены, дабы весною и в дожди землею их не заносило, и чтобы вода нигде не останавливалась.

3) Чтобы улицы и переулки содержались в чистоте, были бы сухи и чтобы проезд по ним был не труден.

5) Чтобы торговцы не продавали съестных припасов недоброкачественных, а тем более вредных для здоровья. Чтобы меры и весы были верные и чтобы цены на съестные припасы были объявлены умеренные.

7) Прекращать всякие ссоры на улицах и рынках, арестуя виновных и отсылая их в надлежащий суд с их допросами и делом.

8) Всякую четверть года осматривать печи, камели, в поварных очаги и прочие места, где водится огонь и предостерегать хозяев, чтобы с огнем обращались осторожно.

9) Искоренять подозрительные дома, как то: шинки, игорные дома, притоны разврата.

10) Гулящих и слоняющихся людей, а также нищих арестовывать и допрашивать; буде же кто в допросе со словами своими несходен явится, оных определять на работу.

12) Для охранения от воров и пожаров определить со дворов караульчиков. Против воров надлежит иметь какое-нибудь оружие, а на случай пожара ведра, топоры, войлочные щиты, лестницы деревянные, трубы, а в некоторых сборных местах крюки, парусы и большие водоливные трубы. По ночам караульчики должны ходить с трещетками. А для лучшего способа к поиманию и пресечению проходов воровских и прочих непотребных людей сделать по концам улиц слагбаумы, которые опускать по ночам, и иметь при них караулы с ружьями.

13) Для лучшего наблюдения за выполнением предписанного сиими пунктами, назначить в каждой слободе или улице старосту и с каждых десяти дворов десятского из тех жителей с тем, чтобы каждый десятский за своим десятком накрепко смотрел, чтобы чего не случилось противного запрещению; и если за нем что усмотрят, о том тотчас объявлять старосте, а этот — полицмейстеру. Также учинить распорядок между жителями, кому с каким пожарным орудием являться на пожары.

Еще более конкретно и четко, а главное, на законодательном уровне задачи полиции определялись в Регламенте Главного магистрата, изданном в 1721 г.

Содержание этого документа характерно для так называемого полицейского государства, существование которого относится ко времени утверждения абсолютизма. В Западной Европе, в частности, во Франции, в Германии в XVII—XVIII вв. в условиях абсолютизма особое значение для правового регулирования общественных отношений имели так называемые «полицейские регламенты» (во Франции — административные эдикты и ордонансы, в Германии — имперские полицейские регламенты). Они регулировали самые разнообразные стороны жизни общества — от торговли до одежды, которую носили представители тех или иных социальных слоев. Такая подробная регламентация жизни подданных преследовала цель внести в нее упорядоченность и стабильность. Разумеется, полицейское государство как символ строгого порядка и всесторонней регламентации жизни людей — институт феодального общества. Оно — антипод правового государства, зарождение которого связано с развитием буржуазных отношений. Однако следует признать, что на определенном историческом этапе полицейское государство как институт упорядоченности общественной жизни выполняло позитивную роль.

Думается, рассматривать содержание Регламента Главного магистрата следует с этой точки зрения. В нем, в частности, указывалось: полиция «споспешествует в правах и в правосудии, рождает добрые порядки и нравоучению, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет и принуждает каждого к трудам и честному промыслу,

чинит добрых досмотрителей, тщательных и добрых служителей, города и в них улицы регулярно сочиняет, препятствует дороговизне и приносит довольство во всем потребном к жизни человеческой, предостерегает все приключившиеся болезни, производит чистоту по улицам и в домах, запрещает излишество в домовых расходах и все явные погрешения, призывает нищих, бедных, больных, увечных и прочих неимущих, защищает вдовиц, сирот и чужестранных, по заповедям Божиим, воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных науках; в кратце ж над всеми сими полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков, и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности».

Как видим, полиция выступает здесь как носитель доброго начала, призванный избавлять общество и отдельных его членов от всего вредного, отрицательного, способствовать развитию позитивных процессов. Естественно, в реальной жизни дело обстояло сложнее, и далеко не все положения Регламента Главного магистрата находили реализацию.

Вслед за столицей органы регулярной полиции стали создаваться в других городах. 19 января 1722 г. в Москве учреждается должность обер-полицмейстера, которому Петр I также направил подробную инструкцию.

Правовой основой строительства регулярных полицейских органов в масштабе страны стал законодательный акт «Об учреждении полиции в городах» от 23 апреля 1833 г. В соответствии с ним создавалась полиция в губернских и других городах. Это стало важной вехой в развитии полицейского аппарата в стране.

Полицейские органы в периферийных городах получили название полицмейстерских контор и находились в подчинении Главной полицмейстерской канцелярии (так после смерти Петра I стала называться Петербургская полицмейстерская канцелярия) и возглавлявшего ее генерал-полицмейстера, который был подведомственен непосредственно Кабинету министров.

Интересно отметить, что аппарат этих органов был весьма невелик. Вот какие сведения содержатся в книге И.К. Кириллова «Цветущее состояние Всероссийского государства», написанной в 1727 г. и вышедшей

в издательстве «Наука» в 1977 г. Главная полицмейстерская канцелярия имела следующий штат: генерал-полицмейстер, сенатор и генерал-лейтенант граф Антон Девиер; обер-полицмейстер — 1, ассессор — 1. Приказных: секретарь — 1, переводчик — 1, канцеляристов — 3, подканцеляристов — 6, копистов — 6. Прапорщик — 1, сержантов — 3, капралов — 4, солдат — 33, барабанщиков — 3, сторожей — 2, заплочный мастер — 1».

При той же канцелярии в четырех командах: «капитанов — 2, поручиков — 2, капралов — 4, солдат — 40, копистов — 8».

Московская полицмейстерская канцелярия состояла из «оберполицмейстера бригадира Грекова. Приказных: секретарей — 4, расходчик — 1, канцеляристов — 9, подканцеляристов — 4, копистов — 22.

У офицеров на съезжих дворах копистов — 12, сторожей — 3».

Наряду со штатными чиновниками к несению полицейской повинности привлекались сотские, пятидесятские, десятские, ночные караульщики, назначавшиеся от городских домовладельцев. К примеру, в Петербурге ежедневно при исполнении полицейских обязанностей было занято 1200 человек из числа местных жителей.

В режиме полицейского государства важное значение приобретает контроль за населением, его передвижением по стране. Уже в «Пунктах» Девиеру Петр 1 предписывал полиции: «Наблюдать, чтобы хозяева немедленно давали знать полиции о всяком приезжающем к ним на жительство, а об отъезжающем, а также с найме работников из гулящих людей; виноватых хозяев ссылат на галеру с отобранием всего имущества».

Вслед за этим как мера усиления контроля за населением вводится паспортная система. Указами царя 1714 и 1719 г. устанавливается обязательность «проезжих писем» или «пашпортов» для всех свободных жителей, отъезжающих в другие местности страны. По указу 1714 г. воеводам и губернаторам запрещалось пропускать через провинции и губернии людей без паспортов. В указе 1719 г говорилось: «Чтобы никто никуда без проезжих или прохожих писем из города в город, из села в село не ездил и не ходил; но каждый бы имел от начальников своих пашпорт или пропускное письмо, как о том Его Царского Величества особливые указы повелевают».

В 1724 г. указом императора были введены паспорта для людей, уходивших на работу в другие местности. Устанавлива-

лись два вида паспортов: «покормежные» письма и «пропускные» письма. Первые выдавались лицам, уходившим на работу в пределах своего уезда (до 30 верст). Их выдавали помещики или приказчики. Вторые выдавались тем, кто выезжал за пределы своего уезда. Они оформлялись местными властями — земскими комиссарами. В «пропускном» письме описывались приметы лица, которому оно выдавалось (рост, возраст и т.д.). Лица, просрочившие сроки действия документа или его не имевшие, признавались преступниками («прямыми ворами») и подвергались наказанию.

Осуществляя надзор за населением, ведя борьбу с беспаспортными, полиция должна была всех «гулящих» и «слоняющихся» задерживать и устанавливать их личность. Крепостных крестьян отправляли их владельцам.

В сельской местности в течение продолжительного времени специального полицейского аппарата не существовало. Такое положение не удовлетворяло прежде всего дворянство, которое требовало более надежных гарантий обеспечения своей безопасности. Поэтому была произведена еще одна реорганизация полицейского аппарата, расширена его сеть.

В 1775 г. создается уездная полиция в виде Нижнего земского суда. Он представлял собой уездное полицейское управление, состоявшее из капитан-исправника, который избирался на три года дворянством уезда и нескольких заседателей из числа дворян. С 30-х годов XIX в. в Нижний земский суд стали избираться по два заседателя от государственных крестьян. При Нижнем земском суде имела канцелярия, состоявшая из двух столов — исполнительного и следственного.

Характерно, что «Учреждение об управлении губерниями», предусматривающее создание уездной полиции, обязывало ее «предупреждать и пресекать преступления и принуждать к исполнению законов». Этим актом на полицию также возлагались «меры безопасности от воров и разбойников, поимка оных и истребление их шаек».

В феодальном обществе формы протеста крестьян против своего угнетенного положения нередко носили неосознанный, наивный характер, выражались в действиях, имевших признаки

общеуголовных преступлений (разбои, грабежи и т.д.). В частности, получившее распространение в XVI и особенно в XVII и XVIII вв. бегство крестьян от помещиков нередко сопровождалось нападениями на помещичьи владения, грабежом имущества феодалов. Для борьбы с этим злом был учрежден институт сыщиков (сысчиков). Ими были должностные лица, которые направлялись для расследования дел о разбоях и кражах, совершенных беглыми крестьянами. Деятельность сыщиков регламентировалась специальными нормативными актами центральной власти. Например, 12 октября 1711 г. Сенат издал указ «О беспрепятственном розыске, преследовании сыщиками воров, разбойников и их сообщников». В указе сыщикам предписывалось: «За теми ворами и разбойниками в погоню гонять... и таких разбойников и воров ловить». Одновременно губернаторы были обязаны оказывать сыщикам всемерное содействие, «дабы во всех местах такими свободными сыски и розыски всемерно воровство искоренялось». Необходимо отметить, что сыщики редко пользовались негласными методами раскрытия преступлений. Они вели дознание путем опроса свидетелей, использования слухов («язычные молки»), вещественных доказательств («воровской рухляди»).

В 1762 году институт сыщиков был упразднен. Их обязанности передавались в ведомство губернских провинциальных и воеводских канцелярий, т.е. в местные полицейские органы. Конец XVIII века был отмечен новой реорганизацией полиции в России. Уставом благочиния, изданным в 1782 году, вносился ряд изменений в организацию полиции. В городах создавались управы благочиния. В столицах они возглавлялись обер-полицмейстерами, в губернских городах — полицмейстерами, а в остальных городах — городничими. Управа благочиния состояла из двух приставов, назначавшихся в столицах Сенатом, в остальных городах — губернским правлением, двух ратманов, выбиравшихся из купцов городским собранием.

Главные задачи полиции по «Уставу благочиния», принятого в 1782 г., состояли в том, чтобы «общий порядок сохранен был во всех видах», чтобы «ничто не принималось противное службе Императорского величества» и чтобы во всем «благочи-

ние и добронравие» сохранялось. Для выполнения этих задач полиция была наделена весьма широкой компетенцией. Она следила за тем, чтобы городские жители исполняли законы, постановления местной власти и решения судов, занималась вопросами санитарии и благоустройства (мошение улиц и т.д.), ведала торговлей. Полиция проводила предварительное следствие и судила за мелкие кражи и мошенничество (на сумму не более 20 руб.). В ведении полиции находились также пожарные команды.

По «Уставу благочиния» губернские и другие крупные города делились на части (200—700 дворов). Во главе каждой части находился частный пристав, который имел свою канцелярию, именованную «частный», или «съезжий», дом (иногда просто «часть»).

Части, в свою очередь, подразделялись на кварталы — 50— 100 дворов. Возглавлялись они квартальными надзирателями, которым были подчинены квартальный поручик и рядовые полицейские-будочники.

Управы благочиния выступали как судебно-полицейские органы. Одной из важных их функций было «открытие преступлений и проступков, предупреждение оных, имении под стражу преступников, исследовании на месте, обнаруживании и утверждении доказательства преступлений или проступков и да воспрепятствует злему учинить злое, и да воздержится от неистовства и преступления».

Полицейские части также занимались дознанием по уголовным преступлениям. Частный пристав был обязан в случае совершения преступления выяснить все обстоятельства, связанные с ним. Статья 105 «Устава благочиния» определяла: «Частный пристав в случае уголовного преступления лично имеет исследовать: 1) о особе, над кем учинено; 2) о действии, что учинено;

3) о способе или орудии, чем учинено; 4) о времени, когда учинено; 5) о месте, где учинено; 6) о околичностях, объясняющих с намерением или без намерения, и утверждающих или обличающих, как учинено; 7) преступника, кем учинено...»

В рассматриваемый период расширились обязанности поли-

ции по обеспечению порядка в общественных местах. «Общее учреждение губернское» (1775), «Устав благочиния» (1782) давали подробную регламентацию действий будочников, часовых, караулов, полицейских команд по обеспечению порядка и спокойствия на улицах, площадях, рынках и т.д. Хотя Екатерина II считала, что «пьяным народом легче управлять», все же в конце XVIII в. получает правовую регламентацию деятельность полиции по борьбе с пьянством. «Устав благочиния» устанавливал, что «пьянство воспрещается всем и каждому... буде же кто найден на улице или в общенародном месте от пьянства в беспамятстве, то наказывается суточным содержанием на хлебе и воде». Устав предусматривал изоляцию в смиренных домах тех, кто «злообычен в пьянстве, непрерывно пьян».

XVIII век — важный этап в развитии политической полиции в России. Петр I стал царем в обстановке длительной и жестокой борьбы за власть придворной аристократии, усложнившейся вовлечением в эту борьбу московских стрельческих частей. Одновременно в стране росло недовольство крестьян, вызванное усилением крепостнического гнета. Без решительного подавления недовольства крестьян и сопротивления реакционного боярства успешное проведение намеченных Петром I преобразований было невозможно.

Одним из главных инструментов борьбы с теми, кто мешал проведению реформ, стал Преображенский приказ — новый орган по борьбе с преступностью, образованный в конце XVII века.

Преображенский приказ получил исключительное право следствия и суда по политическим, государственным делам, «а именно: в дурных словах или деле к возмущению и тому подобных дел». Кроме того, Преображенский приказ ведал охраной общественного порядка в Москве. Его солдаты несли караулы в разных районах Москвы — в Кремле, Китай-городе, Белом городе. Они задерживали нарушителей порядка и подозрительных лиц, доставляли их в так называемый Потешный двор — отделение Преображенского приказа.

Преображенский приказ осуществлял преследование политических преступников на всей территории Русского государства. Полномочия приказа распространялись на всех его под-

данных, без различия сословия. Но наибольшее место в деятельности приказа занимали дела против представителей низших слоев населения. Так, с 1697 по 1709 г. дела, возбужденные против крестьян и посадских людей, составляли 65,5% всех дел, расследовавшихся в приказе.

Штат главной канцелярии Преображенского приказа, осуществлявший следствие и суд, был невелик. Он состоял из 2 дьяков и 5—8 подьячих. Для производства арестов, обысков и других операций, а также в качестве курьеров использовались солдаты и офицеры Преображенского и Семеновского полков. Во главе Преображенского приказа стояли близкие сподвижники Петра I — князя Ф.Ю. и И.Ф. Ромодановские.

По указаниям Преображенского приказа другие приказы и местные органы производили аресты, обыски, конфискацию имущества, переправляли нужных следствию лиц в Москву, наводили справки. По сути дела, Преображенский приказ стал централизованным органом политического сыска, действовавшим в общегосударственном масштабе.

Через Преображенский приказ прошло несколько тысяч политических дел. В частности, дела участников восстаний — стрелецкого (1698) и астраханского (1705—1706). Около 300 участников астраханского восстания были казнены, из них 242 человека повешены на виселицах, сооруженных вдоль дорог в Москве.

Основным методом расследования была пытка. Широко применялись пытка на дыбе, битье кнутом, жжение раскаленным железом. В протоколах Преображенского приказа часто встречается запись: «После росыску ежен, огнем, а с огня говорил». Очень многие подследственные, не выдерживая пыток, умирали. Например, из 365 участников астраханского восстания, дела о которых расследовались в Преображенском приказе, от пыток умерло 45 человек.

Важной особенностью приказа была его непосредственная связь с царем. Петр I постоянно знакомился с делами приказа, писал по ним инструкции, выносил решения, иногда лично допрашивал обвиняемых. За период с 1700 по 1705 г. сохранилось более 50 его решений, которые затем служили образцом

при рассмотрении аналогичных дел (своего рода судебным прецедентом).

В первой четверти XVIII в. возник еще один орган политического сыска — Тайная канцелярия (1718 г.), которую возглавил П.А. Толстой.

Первоначально она имела узкоспециальную цель — расследование дела царевича Алексея и была временным чрезвычайным органом. Однако затем, после окончания следствия по этому делу, продолжала функционировать. В результате сложилась ситуация, при которой параллельно действовали два органа политической полиции — Преображенский приказ и Тайная канцелярия.

Последняя сосредоточилась преимущественно на делах, возникавших в Петербурге или ближайших к нему городах. Остальная территория страны была подведомственна Преображенскому приказу (особенно Москва).

По масштабам деятельности Преображенский приказ существенно превосходил Тайную канцелярию. Например, в Тайной канцелярии с 1719 по 1726 г. было рассмотрено 280 дел, а в Преображенском приказе с 1718 по 1725 г. — около 2 тыс. дел.

Постепенно значение Тайной канцелярии стало падать, и 28 мая 1726 г. она была ликвидирована. При этом подчеркивался приоритет Преображенского приказа. Однако после смерти Петра I в 1725 г. и он просуществовал недолго. В феврале 1726 г. Екатерина I создала новый, поставленный над Сенатом орган управления — Верховный тайный совет. Одним из предметов его ведения оказались «дела особой важности и те, которые до сего Императорского Величества собственного решения касаются». В разряд таких дел попали политические преступления. Преображенский приказ был подчинен Верховному тайному совету. Поскольку роль приказа была заметно принижена, его глава князь И.Ф. Ромодановский подал в отставку. Это послужило поводом для ликвидации Преображенского приказа.

Императрица Анна Иоанновна 4 марта 1730 г., разорвав навязанные ей «кондиции», уничтожила Верховный тайный совет. Вскоре, 6 апреля 1731 г., создается новый орган — Канцелярия тайных розыскных дел. Дворянское государство не могло

обойтись без специализированного органа политического сыска.

Канцелярия тайных розыскных дел получила право расследования политических дел на всей территории России. Все лица, заявившие «слово и дело», отсылались туда. Все центральные и местные органы должны были беспрекословно выполнять распоряжения начальника Канцелярии А.И. Ушакова. За «неисправность» он мог оштрафовать любое должностное лицо.

Канцелярия тайных розыскных дел стала преемницей Преображенского приказа. Сюда был передан его архив, местом пребывания назначен Преображенский генеральный двор. Однако в отличие от Преображенского приказа Канцелярия тайных розыскных дел не была обременена другими функциями, она занималась только расследованием политических преступлений. Штат Канцелярии тайных розыскных дел (и ее конторы в Москве) значительно превышал штат Преображенского приказа. Канцелярия тайных розыскных дел подчинялась непосредственно царице (Анне Иоанновне, Елизавете Петровне).

Роль Канцелярии Тайных розыскных дел в системе органов государственной власти России в середине XVIII века была очень велика. Она с неослабевающей жестокостью преследовала всех тех, кто выражал недовольство правительством. Изощренные пытки, казни, жестокость служителей Канцелярии при разборе дел снискали этому органу страшную славу. Канцелярия тайных розыскных дел и ее контора в Москве были упразднены в 1762 г.

Время 60 — начала 70-х годов XVIII в. характеризовалось в России проведением политики «просвещенного абсолютизма». Дворянское государство в условиях дальнейшего усиления социальных противоречий стремилось применять более тонкие методы управления, становилось на путь лавирования, использования либеральной фразеологии.

Этим объясняется, в частности, ликвидация Канцелярии тайных розыскных дел. В манифесте Петра III от 21 февраля 1762 г. отмечалось, что подобные органы, «сколько разных имен им не было», создавались Петром I из-за того, что в те времена господствовали «неисправленные еще в народе нравы». Далее

говорилось, что времена эти прошли, поэтому Канцелярия не нужна. Одновременно запрещалось употребление выражения «слово и дело» и устанавливалось наказание для тех, кто им станет пользоваться.

Однако даже при «просвещенном абсолютизме» государство не могло обойтись без аппарата борьбы с политическими противниками. Поэтому вскоре учреждаются Тайная экспедиция Сената и ее московская контора. Штат нового органа был укомплектован сотрудниками Канцелярии тайных розыскных дел во главе с печально известным С. Шешковским, которого Екатерина II характеризовала как человека, имеющего «особливый дар производить следственные действия», имея в виду его жестокость. Как видим, руководство политическим сыском было оставлено в руках тех же лиц.

Екатерина II подчинила Тайную экспедицию Сената генерал-прокурору, роль которого возросла, как никогда ранее. Генерал-прокурор мог вмешиваться в дела любых органов, давать им предписания, оставаясь в то же время независимым, т.к. подчинялся только императрице. На должность генерал-прокурора Екатерина II назначала лиц, обязанных ей своей карьерой и являвшихся надежными проводниками ее политики (например, А.А. Вяземский).

Передача Тайной экспедиции в ведение генерал-прокурора обеспечивала органам политического сыска максимальную централизацию, независимость от других органов и сохранение секретности. Вся деятельность Тайной экспедиции Сената проходила под непосредственным контролем императрицы, она утверждала наиболее важные приговоры.

Активность Тайной экспедиции Сената особенно возросла после крестьянской войны под руководством Емельяна Пугачева и Французской буржуазной революции, когда правительство отказалось от политики «просвещенного абсолютизма». В 1775 г. Тайная экспедиция рассматривала дело Емельяна Пугачева, 1790 г. — дело А.Н. Радищева. 1792 г. — Н.И. Новикова. Тогда же через нее прошел чиновник Г.Попов, разославший императрице, Сенату и Синоду письма с требованием освободить крестьян от крепостного права. В 1793 г. в Тайную экспедицию

Сената попал Ф.В. Крочетов, автор критических сочинений, адресованных Екатерине П.

В рассматриваемое время широкое распространение получили доносы, которые зачастую служили для Тайной экспедиции Сената основанием для возбуждения политических дел. Установилась даже своеобразная методика проверки доносов: два дня под караулом без пищи и воды давались «на размышление», затем «следователи» приступали к пыткам.

В этот период своеобразным новшеством в практике аппарата политического сыска стала перлюстрация частной переписки.

Существование Тайной экспедиции Сената не исключало возможности учреждения временных органов для расследования дел большой важности. В частности, особая секретная комиссия была создана по делу В. Мировича — подпоручика Смоленского полка, пытавшегося освободить из Шлиссельбургской крепости Ивана VI Антоновича. Мирович был казнен.

### **Тюремные учреждения**

На протяжении почти всего XVIII в. в системе тюремных учреждений Русского государства никаких существенных изменений не происходило. По Артикулу воинскому 1715 года тюремное заключение предусматривалось как мера наказания за совершение ряда преступлений (против порядка управления, против чести, за неумышленное убийство и т.д.). Вместе с тем необходимо отметить, что его удельный вес по сравнению с телесными наказаниями и смертной казнью оставался незначительным.

С разделением территории государства на губернии управление тюрьмами на местах перешло к губернаторам, а целовальников и сторожей заменили смотрители из полицейских чинов, в распоряжении которых находились команды надзирателей. Единого типа места заключения не было, и для его обозначения применялись различные термины: тюрьма, темница, съезжий двор, колодничья изба, острог, тюремный замок. Два последних названия встречались наиболее часто.

Общественное мнение, как и прежде, мало интересовалось

состоянием тюрем для уголовных преступников. Как по внешнему виду, так по и внутреннему устройству они очень различались в зависимости от условий и места расположения. Для воздействия на провинившихся арестантов и пресечения побегов применялись кандалы, рогатки, стулья, цепи и т.д. Рогатка представляла собой металлический ошейник с насаженными на него железными прутьями. Длина прутьев была такова, что заключенный был лишен возможности лечь и мог только стоять или сидеть. Стул — это чурбан (чаще всего дубовый), окованный железным обручем. К нему приделывалась металлическая цепь с ошейником, который надевался на шею заключенного. Тот, передвигаясь, должен был носить этот тяжелый чурбан в руках. Цепи надевались на шею, запястья рук и на щиколотки (все это совмещалось). Были также цепи ручные и ножные. Иногда заключенные приковывались цепями к стене или полу.

Перечисленные средства физического воздействия на узников были официально отменены Указом Николая I лишь в 1828 г., хотя фактически использовались в отдельных местах и значительно позже.

В последней четверти XVIII века, когда в стране резко возрастают народные волнения, система тюремных учреждений России претерпевает довольно значительные изменения. В этот период возрастает роль тюрьмы как средства борьбы с противниками дворянства. Выражением этого стало появление специальных тюрем, предназначенных для политических преступников, — Петропавловской и Шлиссельбургской крепостей. Возникнув как военные сооружения, они со временем утратили военное значение и стали использоваться царским правительством как политические тюрьмы. В частности, в Петропавловской крепости находился в заключении революционный демократ А.Н. Радищев. В Шлиссельбургскую крепость был заточен известный русский общественный деятель и просветитель Н.И. Новиков. Специально для изоляции политических противников царского самодержавия были возведены Динамюндская, Ревельская и Кексгольмская крепости. В последней продолжительное время содержались члены семьи Е. Пугачева.

Еще одним нововведением в сложившейся системе российс-

ких тюрем явилось создание смирительных и работных домов (согласно статей 390 и 391 «Учреждения об управлении губерниями» 1775 г.). По сути, смирительные дома явились одним из средств расправы помещиков с неугодными им крепостными крестьянами. Законом было установлено, что в них «на время или навсегда» заключенные попадали не только по приговору суда, но и по требованию помещика. Естественно, это открывало широкий простор для произвола крепостников.

Согласно закону, смирительные дома строились с крепкими стенами и высокими заборами, «чтобы утечки из одного дома отнюдь никто учинить не мог». За нарушение правил тюремной дисциплины лица, находившиеся в смирительных домах, могли быть наказаны прутьями, заключением в темный карцер на неделю или же на три дня посажены на хлеб и воду.

Работные дома, которые были также учреждены в 1775 г., официально предназначались для предоставления работы неимущим.

С появлением работных и смирительных домов труд в них приобретает элементы воспитательного воздействия и рассматривается как средство, способное отвлечь от дурных привычек и наклонностей.

Работные дома создавались «дабы работою доставить прокормление неимущим обоего пола, которые могли приходить сюда добровольно или присылаться местами, на то власть имеющими». Здесь, работая, люди получали пищу, кров, одежду или деньги. Что же касается характера работы, то она оставалась на усмотрение приказа общественного призрения и могла состоять, например, из распиловки камней, обработки приготовления льна и его пряжи. Именно перечень этих работ и позволил некоторым исследователям видеть в работных домах лишь «орудие эксплуатации трудящихся», упуская из виду изначально благую цель этого предприятия — очистить улицы селений и городов от праздношатающихся безработных, потенциальных преступников, дать возможность желающим заработать на жизнь, пусть тяжелым, но честным трудом.

Несколько иные задачи ставились перед смирительными домами, которые были призваны оградить общество «от многих

предерзостей, добронравие повреждающих». Сюда помещались лица обоего пола, которые «непотребное и невоздержанное житие имеют».

Лица «порочного поведения» (но не преступники) заключались в смиренный дом на время или навсегда на следующих основаниях: по велению губернского правления; по приговору суда; по прошению родителей или трех родственников; по требованию помещика или хозяина.

В конце XVII и первой половине XVIII века постоянно расширялось наказание ссылкой. Количество преступлений, караемых ссылкой, также возрастало. Расширилась и география ссылок. Хорошо известны такие места ссылки, как Архангельск, Холмогоры, Новгород, Казань, Симбирск, Самара, Уфа, Астрахань, Пермь и др.

С момента своего возникновения общеуголовная ссылка имела двоякую цель — колонизационную и карательную. Однако анализ трехсотлетней истории ссылки позволяет утверждать, что обе цели так и не были достигнуты.

Уже в XVII в. от сибирских властей стали поступать жалобы на «бесчинства и преступления» ссыльных, их «неспособность питаться своими трудами» и «склонность к побегам». Однако малая населенность этого края не оставляла правительству выбора. Поэтому «лихие» и «опальные» люди по-прежнему шли в Сибирь. Реформаторская деятельность Петра I сместила приоритеты, и теперь труд арестантов использовался в основном на государственных работах в Европейской части России. Многочисленные фортификационные укрепления, общественные здания, помещения для фабрик и заводов способствовали изменению сущности ссылки как вида наказания и привели к зарождению института каторги.

Однако уже во второй четверти XVIII века по мере свертывания строительных работ потребность в рабочих руках ослабевает, и Сибирь вновь рассматривается как наиболее надежное место для водворения «вредных» и непокорных элементов. Указ от 15 июля 1729 года закрепляет колонизационные цели ссылки; а Указы от 13 декабря 1760 и 17 января 1765 года наделяют правом административной высылки помещиков и общества.

Данные Указы значительно расширили масштабы сибирс-

кои ссылки, однако организовать устойчивые колонии ссыльных правительству так и не удалось. Более того, крестьянская война Е. Пугачева привела к новым волнениям и трудностям. Это побудило правительство Екатерины II отказаться от ссылки и вернуться к петровской системе государственных работ. «Сенаторский указ» 1773 года предписывал всех колодников посылать вместо Сибири в разные места Европейской России «в крепостные и иные работы», но действие его через полтора года было приостановлено. В конце XVIII века возник проект заселения всей Сибири ссыльными, однако бесславный конец этого мероприятия стал очевиден уже в первое десятилетие нового века. Это привело к значительному сокращению сферы применения ссылки, признанию административной ссылки по воле помещиков, а также сельских и мещанских обществ «не имеющей законных оснований». Указами от 5 июня 1811 и 31 июня 1812 года ссылка была отменена.

В 1703 г. в русскую карательную систему официально была включена каторга. Этому был посвящен царский Указ «О чинении смертной казни тем, которые явятся по розыскным делам в измене и бунте, и в умышленном убийстве или кто кого смертным питьем или отравою уморит, а кроме тех вин во всяких воровствах по прежнему указу о ссылке ссылать в Азов на каторгу». В 1704 г. было подтверждение этого Указа о ворах, разбойниках и тому подобных. В нем было сказано, что «за прочие же вина, за кои законом положена смерть же, по наказанию кнутом посылать вечно на каторгу». В 1705 г. последовало новое подтверждение: «Чтобы всех достойных смертной казни смертью не казнить, кроме умышленных убийц и бунтовщиков, а о ссылке их на каторгу по важности вин на 25, на 20 и на 15. и 10 лет, а меньше трех лет не ссылать».

Первоначально слово «каторга» буквально означало ссылку на галеры и каторги — гребные суда Азовского и Балтийского военно-морских флотов. Вид работ не был закреплен нормативно, т.к. исполнение каторги как вида наказания назначалось именными указами Петра I. Каторжных использовали на многих тяжелых работах, в частности для забивки свай в строящемся порту будущего Санкт-Петербурга. Законодательство 50 —

60-х годов XVIII в. (до Указа от 8 января 1765 года «О праве помещиков отдавать неугодных им крестьян в каторжную работу») не определяло конкретного вида использования каторжного труда, но дифференцировало осужденных по характеру вины, различая среди них: первоначально осужденных к смертной казни; осужденных к политической ссылке; осужденных к вечной ссылке.

Каторга определялась как срочная, пожизненная и «до указу», т.е. предполагавшая, что срок отбывания наказания будет установлен позже.

Каторжные работы назначались за особо тяжелые противоправные деяния: бунт, непристойные слова в адрес носителя верховной власти, убийство, мошенничество, неявку на казенные работы и т.д. Местом отбывания каторги с середины XVIII века стал Нерчинск. Поток каторжных всегда был обилен, в течение двух первых лет существования каторги сюда было сослано более 600 человек, затем их число увеличилось за счет того, что правительство Елизаветы приостановило исполнение смертной казни, заменив ее каторжными работами.

### **Контрольные вопросы**

1. Когда и почему в России возникла регулярная полиция?
2. В чем состоит сущность полицейского государства и какова в нем роль полиции?
3. Когда и какие паспорта вводились в России?
4. Каковы были функции сыщиков?
5. Как строился полицейский аппарат по Уставу Благочиния 1782 года?
6. Какие органы в XVIII в. осуществляли функции политической полиции?
7. Охарактеризуйте тюремную систему России в изучаемый период?
8. Когда и с какой целью в России появились смирительные и рабочие дома?
9. Какие цели преследовало применение ссылки и были ли они достигнуты?
10. Какова роль в воспитании заключенных отводилась труду?
11. Что представляла собой в изучаемый период каторга?

### **Глава 3**

#### **Создание Министерства внутренних дел. Органы внутренних дел в первой половине XIX века**

##### **Органы полиции**

В начале XIX века в условиях общего кризиса феодализма в стране нарастает социальная напряженность, обостряются внутренние противоречия. В этой ситуации царское правительство встало на путь лавирования. Особенно характерна такая политика для Александра I. По его поручению М.М. Сперанский разработал проект государственных преобразований на началах либеральных реформ, весьма ограниченных и непоследовательных. Но эти начинания не нашли поддержки в дворянских кругах. Централизация государственной власти продолжалась. В 1802 г. вместо коллегий образуются министерства, возглавляемые единоначальниками — министрами. Принципы организации и деятельности министерств определялись «Общим учреждением министерств», утвержденным императором в 1811 г.

Министерства были созданы как строго централизованные бюрократические учреждения. Министры назначались непосредственно императором и сосредотачивали в своих руках огромную власть. Все чины министерства назначались и увольнялись министром. За свои действия министры отвечали только перед императором. По должности министры являлись членами Кабинета министров, который относился к органам верховного управления.

Одним из первых было учреждено Министерство внутренних дел, призванное в первую очередь «печись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве империи».

Оно стало тем ведомством, в составе которого в конечном итоге был сосредоточен весь полицейский аппарат страны.

Надо сказать, что Министерство внутренних дел было создано как многоотраслевой орган, выполнявший разнородные функции. Наряду с охраной общественного порядка и спокойствия в стране Министерство ведало некоторыми хозяйственными делами, вы-

полняло функции в социальной области, в области почты и телеграфа, занималось сословными органами дворянства и городских сословий. Многоотраслевой характер этого ведомства позволяет говорить о том, что оно охватывало своей деятельностью «внутренние дела» в широком смысле слова, обеспечивало прочность и незыблемость всего внутреннего устройства Российского государства.

Выполнение Министерством внутренних дел столь разнородных функций послужило основанием для М.М. Сперанского выделить из него 17 августа 1810 г. Министерство полиции. Оно административно ведало полицейскими учреждениями и некоторыми наиболее важными административно-хозяйственными делами. В составе Министерства полиции было три департамента: департамент полиции исполнительной — орган, который ведал полицейским аппаратом, тюрьмами, рекрутским набором; департамент полиции хозяйственный, ведавший продовольственными делами и приказами общественного призрения; департамент полиции медицинской, в компетенцию которого входили подбор врачебных кадров, заготовка медикаментов и снабжение ими медицинских учреждений. Четвертым структурным подразделением Министерства полиции была Особенная канцелярия, осуществлявшая функции полицейского сыска.

Министерство полиции не прижилось в России. В 1819 г. оно было упразднено, а основная часть его аппарата включена в Министерство внутренних дел.

Наряду с мерами по усилению централизации государственного механизма ликвидируются некоторые ставшие одиозными органы (например Тайная экспедиция Сената). Однако это не оказало заметного влияния на существовавший государственный механизм, остававшийся бюрократически централизованным, в котором важная роль принадлежала карательным органам.

Подавление восстания дворянских революционеров против самодержавия и крепостничества 14 декабря 1825 г. в Петербурге привело к тому, что Николай I создал усиленный аппарат политической полиции. Существовавшие короткое время в период царствования Александра I временные органы — Комитет высшей полиции (1805), Секретный комитет для рассмотрения дел по

преступлениям, клонящимся к нарушению общего спокойствия (1807) и Особенная канцелярия (1810) — были заменены постояннодействующим аппаратом политической полиции.

В начале 1826 года Николаю I был представлен проект генерала А.Х. Бенкендорфа «Об устройстве высшей полиции». Аргументируя свое предложение по реорганизации этого ведомства, Бенкендорф писал: «События 14 декабря и страшный заговор, подготовлявший уже более 10 лет эти события, вполне доказывают ничтожество нашей полиции и необходимость организовать новую полицейскую власть по обдуманному плану, проведенному как можно быстрее в исполнение».

В проекте Бенкендорфа намечались общие начала построения органа высшей полиции: строгая централизация, четкая организация всех его звеньев в центре и на местах, использование «верных» и «надежных» кадров, рассредоточение полицейских сил по всей стране. Предлагалось также в качестве центрального органа создать специальное министерство. Николай I очень серьезно отнесся к предложенному проекту, тщательно его изучил, обсудил с близкими ему высшими чиновниками. В результате 3 июля 1826 г. высшая (политическая) полиция была учреждена в виде III отделения «Собственной его Императорского Величества канцелярии».

Особая канцелярия Министерства внутренних дел, ведавшая политическим сыском, была передана в III отделение. Во главе нового органа был поставлен А.Х. Бенкендорф. Таким образом, аппарат высшей полиции был строжайшим образом централизован: он был непосредственно подчинен императору, действовал под его надзором и контролем. Главной задачей III отделения являлось «охранение устоев государственной жизни». Оно получило широкие права. Закон установил, что в компетенцию этого ведомства входили:

- 1) все распоряжения и известия по всем вообще случаям высшей полиции;
- 2) сведения о числе существующих в государстве разных сект и расколов;
- 3) известия об открытиях по фальшивым ассигнациям, монетам, штемпелям, документам и пр. <...>;
- 4) сведения подробные о всех людях, под надзором полиции состоящих <...>;

- 5) высылка и размещение людей подозрительных и вредных;
- 6) заведывание наблюдательное и хозяйственное всех мест заключения, в коих заключаются государственные преступники;
- 7) все постановления и распоряжения об иностранцах, в России проживающих;
- 8) ведомости о всех без исключения происшествиях.

Через некоторое время к этим обязанностям III отделения прибавилась театральная цензура.

Надзор и контроль нового органа распространялись, согласно секретным инструкциям, на все государственные учреждения в центре и на местах. III отделение, состоявшее непосредственно при императоре, занимало особое место в государственном аппарате, независимое от администрации и общей полиции.

По своей структуре III отделение подразделялось на четыре экспедиции. Первая экспедиция считалась наиболее важной (секретной). Она осуществляла «наблюдение за общим мнением и народным духом». Иначе говоря, первая экспедиция ведала организацией политического сыска и следствия, вела наблюдение за деятельностью революционных организаций, отдельных революционеров и общественных деятелей. Она также составляла ежегодные отчеты для царя, обзоры и т.д.

Вторая экспедиция занималась делами, связанными с расколом и сектантством, а также должностными и иными преступлениями. Ей были подчинены политические тюрьмы.

Третья экспедиция наблюдала за проживавшими в России иностранцами.

Четвертая экспедиция занималась «всеми вообще происшествиями», в том числе крестьянскими делами. В нее поступали сведения о жестокости помещиков, жалобы крестьян на притеснения.

В октябре 1842 г. в III отделении была учреждена пятая экспедиция (цензурная), осуществлявшая общее наблюдение за периодическими изданиями.

Интересно отметить, что первоначально штат III отделения был невелик. Он состоял из 16 человек, не считая начальника и управляющего отделением. В первой экспедиции было четыре сотрудника, в остальных — по три (экзекутор, журналист и их

помощник). Начальник экспедиции — экспедитор — подчинялся непосредственно управляющему, а через него начальнику III отделения.

Исполнительным органом III отделения на местах стала жандармерия, которая до этого выполняла функции военной полиции и входила в состав армии. С созданием нового ведомства отделения жандармские части были объединены под единым руководством и связаны с политической полицией.

Вся жандармерия страны царским Указом от 28 апреля 1827 года была объединена понятием Корпус жандармов (с 1 июля 1836 г. — Отдельный корпус жандармов). Дислокация корпуса предусматривала разделение его на пять округов. Округа делились на жандармские отделения, охватывавшие от одной до трех губерний. Во главе округа стоял жандармский генерал, во главе отделения — жандармский штабс-офицер.

В 30—50-е годы XIX века жандармская сеть расширяется. В 1836 г. создаются 8 жандармских округов, численность Отдельного корпуса жандармов с 4138 человек в 1827 г. увеличивается до 5797 человек в 1850 г.

Теснее стала организационная связь III отделения и корпуса жандармов. В 1839 г. должность управляющего II отделением была соединена с должностью начальника штаба Отдельного корпуса жандармов.

Жандармы должны были вести наблюдение за гражданами и доносить в III отделение «с первою почтой обо всех происшествиях, случившихся как во вверенных <...> частях, так и в местах их квартирования, а также о всех примечательных фактах, о которых они узнают».

III отделение и корпус жандармов жестоко преследовали политических противников царского самодержавия. Отделение осуществило исполнение приговора в отношении декабристов, сосланных в Сибирь на каторгу. Затем в Сибирь жандармами были доставлены участники восстаний: польского 1830-1831 гг., военных поселян и холерных бунтов. III отделение разгромило ряд общественных организаций передовой русской интеллигенции первой половины XIX века (кружок студентов Московского университета во главе с А.И. Герценом, кружок М.В. Петра-

шевского и др.), установило жесткий полицейский надзор и преследовало ряд передовых русских писателей и общественных деятелей (в частности А.С. Пушкина).

III отделение имело агентурную сеть за границей. Его агенты вели наблюдение за деятельностью революционных организаций в странах Европы. Агентура III отделения особенно активизировалась после подавления польского восстания 1830-1831 годов, т.к. участники восстания имели связи с политическими организациями в других странах. Деятельность III отделения за границей имела своей основной целью не допустить, чтобы революционное движение распространилось в России. Особое рвение чинов III отделения и жандармского корпуса в этой области приводило к курьезам.

В 1871 г. лондонская агентура III отделения сообщила, что в Россию собирается тайно проникнуть К. Маркс. Ожидалось, что он прибудет через Одессу. 10 августа 1871 г. туда на имя жандармского полковника Жидкова из Петербурга была направлена срочная депеша: «Председатель германского отдела интернационального общества и один из деятельнейших членов оною, литератор Карл Маркс, с английским паспортом под именем Валла-са намерен пробраться в Россию со злонамеренной целью. Покорнейше прошу Ваше высокоблагородие строжайше наблюдать за появлением Маркса-Валласа в ваших пределах и в случае задержания его телеграфировать в III отделение соб. Е.В.К. и ожидать распоряжение оною. За управляющего отделением тайный советник Грибовский».

К. Маркс в Россию не поехал. Но жандармы с рвением стали исполнять приказ. Их жертвой стал английский коммерсант, сошедший в Одессе с парохода, прибывшего из Константинополя. Коммерсант предъявил паспорт, где значилось: «Юлия Александр Мария Маркс». Этого оказалось достаточно, чтобы его задержали и отправили в тюрьму. После трехдневной отсидки, благодаря вмешательству английского консула арестованный был освобожден.

Поиски К. Маркса тем не менее не прекращались. Долго еще в III отделение с мест поступали телеграммы: «Во вверенной мне губернии (езде) преступника, именуемого Карлом Марксом, пока не обнаружено».

III отделение тесно сотрудничало с органами политической полиции Европейских государств, входя в международную полицейскую организацию с центром в Брюсселе.

В первой половине XIX века в целом сохранилась организа-

ционная структура общей полиции, установленная в последней четверти XVIII века. Единственным изменением стало расширение аппарата уездной полиции, проведенное в 1837 г. Уезды были поделены на более мелкие административно-территориальные единицы — станы. В каждый стан из числа кандидатов, избранных дворянами, губернатором назначалось особое полицейское должностное лицо — становой пристав, который осуществлял судебно-полицейские функции.

В первой половине XIX века дальнейшее развитие получило регулирование паспортного режима. Указ 1803 года вводил печатные паспорта (вместо письменных) для купцов, мещан и крестьян. Положение о паспортах 1812 года уточняло правила получения паспортов крестьянами, отлучающимися в другие места для торговли, промысла и работы.

Большую роль в полицейском надзоре за населением играли Адресные экспедиции, учрежденные при полицейских органах в Петербурге в 1809 г. и в Москве в 1816 г. Все лица, работавшие по найму в частных домах, «были обязаны зарегистрироваться в Адресной конторе и получить там «вид на жительство» («адресный билет»). При перемене работы или места жительства, а также в случае окончания срока «адресного билета» требовалась новая регистрация, причем «вид на жительство» не выдавался без положительного отзыва со старого места работы.

Наиболее важные изменения в регулировании паспортного режима произошли с принятием «Устава о паспортах и беглых».

Устав установил обязательность паспортов для всех лиц и запретил отлучаться без паспорта с постоянного места жительства. Паспорта вводились отдельно для каждого сословия. Неслужившие дворяне могли не иметь паспортов. Для них достаточным документом являлась грамота на дворянское достоинство.

Для мещан и крестьян было установлено три категории паспортов:

- 1) простые письменные виды (при отлучках для охотных промыслов в том же уезде, но не далее 30 верст);
- 2) билеты, облагаемые гербовый сбором (для работы далее 30 верст и на срок не менее полугода: месячные, двухмесячные и трехмесячные);

3) печатные плакатные паспорта (для промыслов далее 30 верст и свыше полугода: полугодовые, годовые, двухгодовые).

В паспортах обозначались приметы предъявителя, возраст, семейное положение, срок, на который выдан паспорт, а также предупреждение о наказании в случае неявки в срок.

«Устав о паспортах и беглых» закрепил права полиции по надзору за исполнением паспортных правил. В целях контроля за передвижением населения устанавливалась обязательность предъявления паспортов соответствующему начальству или местной полиции. Домовладельцы, владельцы гостиниц и постоянных дворов должны были предъявлять в полицию сведения обо всех прибывших и выбывших лицах. Предъявление паспортов было обязательно не только для приезжих, но и для местных жителей, переменивших квартиру.

В рамках возложенных на них названным Уставом полномочий, чины полиции производили регистрацию и учет лиц, задержанных без паспорта, с тем чтобы обеспечить их наказание и водворить на постоянное место жительства.

Например, 10 марта 1843 г. по постановлению Камышинского уездного полицейского управления этапным порядком была направлена женщина «неизвестного звания, назвавшая себя девицей — крестьянкой села Липовки Царицынского уезда Еленой Онисимовной Рыбловой, 17 лет, как не доказавшая своего звания, — для удостоверения личности и водворения на жительство». Поскольку Рыбловой за сообщение ложных сведений о себе и сокрытие истинных данных о личности грозило уголовное наказание, то до отправки этапа ее препроводили в тюрьму при особом «открытом листе» с подробным перечислением личных примет и учетно-регистрационных сведений.

С открытыми листами аналогичной формы отправляли к месту жительства и лиц, окончивших срок заключения в тюрьмах. Благодаря данным мероприятиям становые приставы производили при помощи местных жителей идентификацию указанных лиц и следили за их водворением на место проживания.

Примерно такое же содержание (указания примет) имели и «проходные свидетельства», выдаваемые органами полиции крестьянам «на свободное прохождение» из одного населенного

пункта в другой, в пределах уезда, с тем чтобы они с «сим свидетельством следовали прямым путем и без законных причин нигде не проживали под опасением строгой ответственности по закону». По прибытии на место данное проходное свидетельство после установления личности его владельца «свидетелями» — местными жителями — подлежало уничтожению «местным начальством».

В первой половине XIX века был осуществлен ряд мер, направленных на укрепление полицейских кадров. В начале XIX века иерархия полицейских чинов стала определяться Табелью о рангах — основным законоположением, регулировавшим с 1722 г. систему гражданских и военных чинов в государстве. Эта мера повысила авторитет полицейских чинов, усилила их материальную заинтересованность.

#### **Тюремные учреждения**

В изучаемый период дальнейшее развитие получила тюремная система России. В первой половине XIX века в связи с развернувшимся среди передовой части русского общества революционным и общественно-политическим движением особенно «густонаселенными» оказались политические тюрьмы. В частности, в Петропавловской и Шлиссельбургской крепостях содержались декабристы и петрашевцы. Кроме того, для содержания опасных государственных преступников в Сибири создаются каторжные тюрьмы. Главной из них считалась Нерчинская. На пути к каторжным тюрьмам были построены пересыльные тюрьмы.

Система общеуголовных мест заключения стала более сложной и разветвленной. «Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражею и о ссыльных» 1832 года устанавливал три группы обще-уголовных мест лишения свободы: 1) помещения «на съезжих дворах, при Управе благочиния, при присутствии полиции, при город-ническом правлении»; 2) тюремные замки, или остроги, в губернских городах; 3) смирительные и работные дома.

Основным местом лишения свободы в системе общеуголовных тюрем являлся губернский острог. Он находился в каждом губернском городе и предназначался для лиц, совершивших тяжкие уголовные преступления.

В 1823 г. в системе мест лишения свободы появляются военно-арестантские роты, первоначально служившие местом заключения для военнослужащих, совершивших преступления. Затем вследствие обострения классовой борьбы в стране, роста крестьянских волнений, подъема общественно-политического движения среди интеллигенции военно-арестантские роты были превращены в места лишения свободы, предназначенные для гражданского населения. Более того, они стали занимать основное место в системе общеуголовных тюрем. Не случайно в «Уложении о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 года среди наказаний, предусматривавших лишение свободы, на первое место поставлено заключение в арестантские роты. Весьма характерным было и то, что арестантские роты предназначались не только для приговоренных судом. Сюда же по воле помещика, без всякого суда могли быть направлены крепостные крестьяне. Полиция могла заключать в арестантские роты беглых и бродяг. В середине XIX века арестантские роты имелись в большинстве губернских городов России.

Создание арестантских рот являлось одним из проявлений реакционной внутренней политики царя Николая I, который, боясь революции, стремился превратить всю страну в каторжную казарму.

Кроме государственных тюрем, в России с очень давних времен существовали монастырские тюрьмы. Источники свидетельствуют о том, что еще в XV в. монастыри на севере Русского государства служили местом заточения «еретиков» и других лиц, совершивших религиозные и другие, особо опасные, преступления. Дореволюционный русский исследователь истории монастырский тюрем М. Колчин писал: «Ссылались туда (в монастырские тюрьмы. — *Прим. авт.*) бунтовщик, государственный преступник и пьяный монах, религиозный сектант и разгулявшийся не в меру отеческий сынок, знатный вельможа и не помнящий родства бродяга».

Особую известность приобрели тюрьмы Соловецкого и Суздальского (Спасо-Евфимьевского) монастырей. Монастырские тюрьмы, как правило, были подземными. Помещение в такую тюрьму являлось одним из самых тяжелых видов тюремного заключения. Многие

заклученные монастырских тюрем оказывались заживо похороненными в их каменных и земляных мешках.

В XIX в. в России возникают долговые тюрьмы, которые находились при Управах благочиния. Долговая тюрьма (в просторечии она называлась «ямой») предназначалась для содержания несостоятельных должников. Последние находились в «яме» до тех пор, пока кто-либо из родственников не расплачивался с кредитором или пока кредитор, посадивший должника, не прекращал оплачивать его ежедневное содержание.

Управление тюремной системой в России и в XIX в. не было централизованным, тюрьмы находились в ведении разных органов. При этом тюремное управление не было отделено от полицейского. И тюрьмами, и полицией управляли одни и те же органы. Политические тюрьмы находились в ведении III отделения императорской канцелярии. Общеуголовные тюрьмы были первоначально в ведении департамента исполнительной полиции Министерства внутренних дел, монастырские подчинялись Святейшему Синоду.

В губерниях тюрьмами управляли губернаторы. В самих местах заключения (в частности, в острогах) имелись смотрители из полицейских чинов, в распоряжении которых находилась команда надзирателей.

В 1832 г. на основе обобщения имевшихся нормативно-правовых актов, практики деятельности различных мест лишения свободы и достижений отечественной и зарубежной пенитенциарной науки был издан «Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражей и о ссыльных» — первый документ общероссийского тюремного законодательства. Его особенностью было то, что количество статей о ссыльных в нем в четыре раза превышало число статей о содержащихся под стражей. Такое соотношение являлось наглядным свидетельством того, что законодателя со времен Соборного уложения 1649 года ссылка в различных ее видах всегда интересовала больше, чем тюремное заключение.

Конец второго десятилетия XIX века занимает особое место в истории русской тюрьмы, что было связано с настроениями тогдашнего общества. Война с Наполеоном, походы русских людей за границу, знакомство с политическими и религиозными организациями за рубежом привели к образованию — наря-

ду с первыми ячейками будущих декабристов — различных кружков и обществ, часто религиозно-мистического толка, членов которых особо занимали не политические идеи, а задачи нравственного самоусовершенствования, одним из средств которого считалась благотворительность.

В 1819 г. после осмотра мест заключения представителями Английского тюремного общества и их доклада Александру I тот утвердил в России «Попечительное о тюрьмах общество», задачи которого определялись как «нравственное исправление преступников» и «улучшение состояния заключенных за долги и по другим делам людей». Назывались пять средств исправления: ближайший и постоянный надзор за заключенными; размещение их по роду преступлений и обвинений; наставление их в правилах христианского благочестия и доброй нравственности; занятие их приличными упражнениями; заключение провинившихся или буйствующих в уединенное место.

«Попечительное о тюрьмах общество» было создано русским дворянством и состояло преимущественно из крупных помещиков и высших иерархов русского православного духовенства — митрополита, архиепископов и др. В члены общества отбирал сам царь из числа кандидатов, которые выдвигались дворянством. Президент общества назначался императором, как правило, из крупных полицейских чинов, в частности, президентом общества был вице-полицмейстер Петербурга.

Деятельность Общества находилась под строгим контролем царского правительства. Александр I лично ознакомился с проектом Устава Общества и трижды вносил в него исправления, которые уничтожали всякие зачатки его самостоятельности.

Членам Почтительного общества разрешалось посещать места заключения в любое время. Это стало первой попыткой установить общественный контроль за положением в тюрьмах. Деятельность Общества способствовала установлению нормальной тюремной дисциплины, распорядка дня. Был запрещен свободный вход в тюрьму для раздачи милостыни арестантам, установлены три дня в неделю для посещения родственниками, запрещены отлучки арестантов из долговой тюрьмы. Принимались меры для искоренения праздности в тюрьмах: вводились

часы занятий, работы и отдыха. Началось обучение арестантов ремеслам. Петербургское общество ввело вместо передвижений узников в кандалах по городу перевозку их в специально оборудованных экипажах. По инициативе членов Общества был значительно снижен вес оков, надеваемых на арестантов (о том, чтобы их совсем отменить, Общество и не помышляло). Было также введено единое форменное арестантское платье, образец которого утвердил сам Александр I. Итоги своей работы Общество освещало в ежегодных печатных отчетах.

В целом, деятельность Общества ограничивалась благотворительными мероприятиями и духовным воздействием на заключенных. Его представители распространяли среди заключенных книги религиозного содержания. Однако в результате деятельности «Попечительного о тюрьмах общества» в состоянии российских мест заключения существенных изменений не произошло.

Характерно, что когда в 1851 г. Общество было причислено к Министерству внутренних дел, а обязанности президента Общества были возложены на министра внутренних дел, поток частной благотворительности существенно уменьшился.

Положение тюрем в России, как и прежде, оставалось бедственным. Теснота, грязь, сырость, ветхость зданий — все это характеризовало состояние тюрем в России в первой половине XIX века. Этого не могло скрыть даже царское правительство. В официальном правительственном издании говорилось: «Антисанитарное состояние тюрем являлось почти общим правилом; некоторые здания, в буквальном смысле, представляли картину разрушения».

Сами царские чиновники называли тюрьмы в России «школами порока», «академиями преступлений», в которых «хорошему человеку достаточно пробыть три дня, чтобы окончательно испортиться».

Заключенные в тюрьмах содержались в общих помещениях без различия тяжести совершенного ими преступления, осужденные находились вместе с подследственными, мужчины вместе с женщинами. Вальтер Венинг, обследовавший в 1817 г. тюрьмы в России, писал, что нашел их «неспособными к помещению человечества: мужчины и женщины, виновные и невиновные, молодые и старые, все вместе толкались в одной комнате, если же где и имелись две комнаты, то между ними суще-

ствовали сообщения <...> все комнаты были подземные, сырые, темные, без кроватей; воздух в них дурной; люди все были праздны и жаловались на недостаток хлеба...».

Такое положение пенитенциарных учреждений в царской России, конечно, не было случайным. Тюремь являлись важным средством подавления недовольства в разных общественных слоях, и царизм, естественно, не заботился о том, чтобы благоустроить их, упорядочить в них режим, отпустить достаточно средств на содержание заключенных. Переполненность тюрем объяснялась в значительной мере произволом судебной и административной власти, а также всевластием помещиков, которые могли за малейшую провинность «упрятать в острог» любого крепостного.

Положение заключенных определялось их сословной принадлежностью. Те, кто принадлежал к привилегированным сословиям, содержались в иных, чем прочие, условиях. И это законодательно закреплялось. В начале XIX века был издан специальный правовой акт, который требовал от администрации тюрьмы, чтобы заключенные из дворян не находились в одних помещениях с арестантами из трудящихся. В зависимости от классовой принадлежности для заключенных устанавливались различные меры дисциплинарных взысканий. За нарушение тюремной дисциплины предписывалось «благородных сажать в уединенные покои, а разночинцев употреблять в работу по замку и вне очереди для чищения нечистоты и проч. или давая умеренную пищу, хлеб да воду только».

Положение заключенных из среды непривилегированных сословий усугублялось еще и тем, что к ним применялось физическое воздействие в помощь упоминавшиеся выше рогаток, стульев, цепей и т.д. Отдельные категории заключенных подвергались клеймению. В 1845 г. Государственный Совет осуществил «реформу» клеймения заключенных. Решением Совета прежнее клеймо «Вор» заменялось клеймом «Кат» — «каторжник». Кроме того, накладывались клейма «СК» («ссылнокаторжный»), «СП» («ссылнопереселенец»), «Б» («беглый»). Варварский средневековый обычай клеймения сохранялся в России до 1863 г.

## Контрольные вопросы

1. Когда было образовано Министерство внутренних дел и каковы были его функции?
2. В какой период функционировало Министерство полиции?
3. Когда было образовано III Отделение Императорской канцелярии и каковы были его функции?
4. Как происходило регулирование паспортного режима в первой половине XIX в.?
5. Какие изменения произошли в тюремной системе России в изучаемый период?
6. Что из себя представляло Попечительное о тюрьмах общество? Каков его вклад в улучшение условий содержания осужденных?
7. Какой нормативно-правовой акт явился первым общероссийским сводом законов по тюремной части?

## **Глава 4**

### **Органы внутренних дел России во второй половине XIX века**

#### **Органы полиции**

Сложившиеся в изучаемый период объективные и субъективные факторы — запоздалая отмена крепостного права, необходимость в более короткие сроки пройти исторический путь к созданию гражданского общества и демократизации всего жизненного уклада, яростное сопротивление консервативных сил, не желавших отказываться от старого, стоявших на позициях незыблемости абсолютной монархии, — обусловили существование политического режима, который исключал реальную возможность либерализации общественной жизни. Отсюда закономерное сохранение высокого удельного веса в государственном механизме карательных органов и прежде всего полиции.

Обострение социально-политической обстановки, возникновение революционных организаций повлекли за собой прежде всего новое усиление аппарата политической полиции. В частности, покушение на Александра II 4 апреля 1866 г. привело к существенной реорганизации отдельного корпуса жандармов. 9 сентября 1867 г. императором было утверждено Положение о Корпусе жандармов. По Положению, в Корпус входили управления Варшавского, Кавказского и Сибирского округов, 56 губернских управлений, 50 уездных управлений Севера, западного края, наблюдательный состав, столичные жандармские дивизионы, 13 конных жандармских команд, полицейские управления на железных дорогах. Наблюдательный состав Корпуса, состоявший из 71 офицера и 962 унтер-офицеров, размещался по уездам. В сентябре 1870 г. наблюдательный состав был переименован в «дополнительный штат губернского жандармского управления».

Следует отметить, что территориальные жандармские подразделения не были подчинены губернатору. Одной из основных обязанностей губернского жандармского управления был контроль за дея-

тельностью губернской администрации. Жандармам предписывалось бдительно следить за «духом всего населения вообще и каждого сословия порознь».

В силу своих полномочий органы политического сыска находились в постоянном контакте с местной полицией, которая выполняла их поручения по розыску. Например, дознанием «о преступной пропаганде в народе», произведенным жандармерией в ряде мест Российской империи, было обнаружено, что распространяющие ее лица устраивались, одевшись в простое народное платье, рабочими в сапожные, слесарные и другие мастерские, в рабочие артели, имея при этом либо фальшивые паспорта, либо не предъявляя своих документов вовсе. Многие из них скрывали свое местопребывание, ночуя в ночлежных домах или у знакомых, предпочитая те меблированные комнаты или постоянные дворы, в которых группировались рабочие и была возможность ускользнуть от внимания полиции. Указанные лица (их называли «пропагаторами») читали рабочим и крестьянам книжки революционного содержания. Последние распространялись через мелких книжных торговцев, продающих литературу вразнос по селам и фабрикам.

Производящий «по высочайшему повелению» дознание о государственных преступлениях генерал-лейтенант корпуса жандармов Слезкин в связи с растущей активностью «пропагаторов» пришел к убеждению, что в борьбе с этими проявлениями существенную пользу может принести участие в ней местной полиции. По замыслу Слезкина, ее чины должны были учредить тщательное наблюдение за появлением подозрительных личностей (в особенности не имеющих должных видов на жительство) на фабриках, заводах, в деревнях, селах и городах, время от времени проверяя документы у постояльцев тех мест, где могли укрываться подозрительные люди.

Саратовский губернатор Галкин-Враский, вполне разделяя данные соображения, 24 августа 1874 г. отдал подчиненным ему уездным исправникам распоряжения о принятии предложенных им мер к неуклонному исполнению. В качестве приложения предписание губернатора содержало «Список тем книгам, которые пропагаторы распространяют вообще между молодыми людьми». Этот перечень, имевший 37 наименований, включал сказки, прокламации, стихи и прочие издания револю-

ционного содержания. Сказка «Илья Муромец», например, соседствовала в нем с работами «Гражданская война во Франции 1871 года» К. Маркса и «Государство и анархия» М. Бакунина. Также Саратовский губернатор, в соответствии с уведомлением Департамента полиции о возможном появлении различного рода преступников, информировал об этом уездных исправников, требуя необходимых распоряжений по розыску чинам местной полиции.

19 мая 1871 г. был принят Закон «О порядке действий чинов корпуса жандармов по исследованию преступлений». Этот закон стал по существу первым шагом судебной контрреформы, поскольку отступал от главного правила производства расследований: следственная часть должна быть отделена от полиции.

Протоколы жандармских дознаний поступали к прокурору, который передавал их министру юстиции. Последний совместно с шефом Корпуса жандармов отдавал распоряжение о производстве предварительного следствия или обращался к царю за разрешением о прекращении производства. Во втором случае дела или полностью прекращались или разрешались в административном порядке.

После покушения на шефа жандармов Н.В. Мезенцева были приняты дополнительные репрессивные меры. К их числу относилась административная ссылка, которая могла применяться в упрощенном порядке. Теперь на нее не требовалось высочайшего разрешения. Жандармские офицеры, а в их отсутствие полицмейстеры и уездные исправники получили право арестовывать всех подозреваемых в совершении государственных преступлений или причастности к ним и определять любому в качестве исправительной меры административную ссылку, о чем сообщалось чинам прокурорского надзора для сведения.

Вступление страны в стадию капитализма обусловило значительный рост преступности, он стал настолько высоким, что уже в 60-е годы стал опережать рост народонаселения. Известный революционер-демократ П. Ткачев в работе «Статистические этюды», рассматривая причины совершения преступлений в России в конце 50-х — начале 60-х годов XIX в., писал: «Ежегодно прибавлялось подсудимых на 30079 человек. Это значит, процент приращения преступле-

ний за 4 года (1858—1861 гг. — *Прим. авт.*) равняется 7,8 или ежегодного приращения — 1,95, т.е. почти 2%. Тогда как процент, по которому возрастало народонаселение, менее 1 (0,95)».

Исследуя корни подобного явления, П. Ткачев делает весьма важный вывод: «Репрессивные меры вроде уголовного наказания не в состоянии не только уничтожить, но даже уменьшить это зло, все меры направлены против последствий известных причин, а не против самих причин: они остаются нетронутыми, а пока не будут ослаблены причины, до тех пор зло, ими производимое, не уменьшится».

В последней четверти XIX века темпы роста преступности стали еще быстрее обгонять прирост народонаселения. В 1900 г. общее число уголовных дел было на 48% больше, чем в 1884 г., а население увеличилось за это время лишь на 24-25%. Еще более разительна картина по отдельным видам преступлений. Например, рост числа краж и грабежей в два раза опережал прирост населения, а телесных повреждений в семь раз (на 171%).

Правительство было не в состоянии не только повлиять на причины преступности в стране, но и вести с ней достаточно эффективную борьбу. Несмотря на значительный рост преступлений, основными инструментами борьбы с ними оставались наружная полиция и следственно-судебный аппарат.

В 1853 г. законодательно был установлен порядок, по которому во всех городах полицейские команды стали комплектоваться из солдат и унтер-офицеров, признанных негодными к строевой службе («неспособными чинами 2-го разряда»). Этим же законом определялись штаты городских полицейских команд из нижних чинов военного ведомства: «на 2000 жителей 5 полицейских служителей и на 5000 жителей 1 унтер-офицер и 9 полицейских служителей».

Справедливости ради надо сказать, что в изучаемый период принимались определенные меры организационного характера. В 1862 г. произошло объединение городской полиции с уездной. По принятым тогда Временным правилам об устройстве полиции в 44 губерниях, управлявшихся по «Общему губернскому учреждению», городская и уездная полиция объединялись. Было создано единое уездное полицейское управление во главе

с исправником, который назначался губернатором. Отдельная городская полиция сохранялась лишь в губернских и крупных уездных городах. Несколько позднее происходит дальнейшее расширение уездного полицейского аппарата.

По действовавшему в то время штатному расписанию, уездная полиция в России состояла из: 1) уездного начальника (исправника); 2) его помощников; 3) секретарей; 4) столоначальников; 5) регистраторов; 6) станowych приставов; 7) их помощников; 8) офицеров полицейской стражи; 9) урядников и стражников.

Корпус урядников был создан в 1878 г. В 46 губерниях он насчитывал 5 тыс. человек (в среднем на уезд приходилось 11 урядников). Урядники становились ближайшими помощниками станowych приставов «для исполнения полицейских обязанностей, а также для надзора за сотскими и десятскими на местах». Представляет интерес социальный состав корпуса урядников, укомплектованного после введения этого института: 42% составляли отпускные или отставные нижние чины из податных сословий, 23% были представителями неподатных сословий (392 дворянина, 419 чиновников и их детей, 505 из лиц духовного сословия), 16% урядников были из крестьян, 10% из мешан. По положению, урядники должны были быть грамотными, фактически же «большая половина урядников не проходила через учебные заведения». Поэтому Министерство внутренних дел предписывало станowym приставам избегать письменных сношений с этими полицейскими чинами.

Примерно в это же время в крупных городах создается конно-полицейская стража. Ее основное предназначение состояло в том, чтобы «при каких-либо экстренных обстоятельствах в одном пункте можно было бы сосредоточить с должной быстротой достаточное количество вооруженной силы, проникнутой духом дисциплины...». Отряды конной полиции были созданы в Одессе, Киеве, Харькове, Ростове-на-Дону, Казани, Самаре, Саратове, Нижнем Новгороде, Николаеве, Севастополе и Астрахани.

Важное значение для укрепления полицейского аппарата имело освобождение его от ряда хозяйственных функций, а также от предварительного следствия по уголовным делам. Устав уголовного судопроизводства 1864 года закреплял: главная обязанность полиции — помогать судебным следователям, которым вменялось в обязанность

ведение расследования по основной массе уголовных дел (практически они вели все уголовные дела).

Закон устанавливал, что во всех случаях, связанных с фактом преступления, полиция должна немедленно сообщать о нем судебному следователю, приняв меры для сохранения следов преступления, но ничего не предпринимать самостоятельно. Только в определенных случаях полиция могла действовать по своему усмотрению. Такие действия предусматривались в статьях 257 и 258 Устава уголовного судопроизводства и сводились к следующему: 1) когда преступник застигнут на месте преступления и факт преступления очевиден («найденны будут явные следы преступления»); 2) когда на месте происшествия необходимо проведение процессуальных действий, не терпящих отлагательства, иначе «следы преступлений могли бы изгладиться» (осмотры, освидетельствования, обыски, выемки). Однако и при этом «формальных допросов ни обвиняемым, ни свидетелям полиция не делает, разве бы кто-либо из них оказался тяжело больным и представлялось опасение, что он умрет до прибытия следователя».

Подобные вспомогательные функции возлагались и на полицейских урядников. В тех случаях, когда урядники получали сведения о совершении преступления, они прежде всего должны были сообщить об этом становому приставу, судебному следователю и товарищу прокурора окружного суда. До прибытия кого-либо из них урядники были обязаны производить дознание, руководствуясь указанными выше статьями Устава уголовного судопроизводства. Правда, следует отметить, что на урядников возлагались определенные функции в проведении оперативно-розыскных мер. Им предписывалось собирать «необходимые сведения негласно, пользуясь близким знанием жителей своего участка и местности, стараясь не возбудить никакого подозрения или недоверия».

Розыскные мероприятия (включая криминалистические учет и регистрацию) как в центре, так и на местах производились в основном «передаточным способом». Например, розыском и учетно-регистрационной работой в уездной полиции ведал соответствующий стол, рассылавший приставам соответствующие поручения. Последние, получив и отработав их, в случае отрица-

тельных результатов передавали все материалы по розыску следующему полицейскому чину другого участка и т.д., пока указанные материалы не возвращались вновь в исходную точку.

Как это можно заметить, состояние полицейского аппарата в 60 — 70-е годы XIX века было далеко не адекватно состоянию и уровню преступности в стране. Не случайно один из русских юристов того времени Н. Селиванов с горечью писал: «Раз между окончанием преступления и началом действительного розыска протек сравнительно большой промежуток времени — очевидность доказательств исчезает, является туманная область гадательных предположений, и в 9 из 10 случаев приходится довольствоваться упованием, что виновные подвергнутся каре Божьей, а дело сдать в архив».

Таким образом, отсутствие эффективного специального аппарата борьбы с преступностью не могло не сказываться отрицательно на оперативной обстановке в стране. Особенно сложным было положение в городах, где основными исполнителями по розыску и дознанию были частные приставы и околоточные полицейские надзиратели и их помощники.

Тот же Селиванов сетовал: «Что касается дознаний в городах, то исполняющие их околоточные и полицейские надзиратели могут быть приравнены к урядникам, а городовые приставы к станovým приставам».

Сравнение с последними говорило о весьма невысоком профессиональном уровне чинов городской полиции, прежде всего в сыском деле. Поэтому не случайным оказалось, что жертвой преступников стал сам министр внутренних дел А.Е. Тимашев. Он приехал в Москву повидаться со старушкой-матерью. Тимашев, человек богомольный, отправился на другой день к обедне в Успенский собор (в Кремле) и, вернувшись домой, не нашел в кармане кошелька, а также портфеля, в котором были нужные записи, и золотого портсигара с бриллиантовой монограммой. Положение спас пристав Хотинский, который хорошо знал преступный мир Москвы. Он отправился в деревню Большие Котлы за Серпуховской заставой (в те годы самое главное место, где собирались воры). Там он через знакомых выяснил, что накануне в Успенском соборе «работали» Николай-цыган и Егор-истопник. Найдя Николая-цыгана, Хотинский сказал ему: «Ты меня хорошо знаешь. За мной не пропадет. Через два часа верни украденное. Не вернешь — раскаешься». Спустя несколько часов Хотинский вручил пустой

кошелек и золотой портсигар Тимашеву. Министр похвалил его: «Вы работаете лучше лондонской полиции, которая считается образцовой».

Быстрый рост преступности и отсутствие эффективных средств борьбы с ней вызывали серьезное беспокойство наиболее дальновидных руководителей полицейского аппарата. В 1866 г. Петербургский обер-полицеймейстер генерал-лейтенант Ф.Ф. Трепов направил царю Александру II записку, в которой говорилось: «Существенный пробел в учреждении столичной полиции составляло отсутствие особой части со специальной целью производства исследований для раскрытия преступлений изыскания общих мер к предупреждению и пресечению преступлений. Обязанности эти лежали на чинах наружной полиции, которая, неся на себе всю тягость полицейской службы, не имела ни средств, ни возможности действовать с успехом в указанном отношении. Для устранения этого недостатка и предложено учредить сыскную полицию».

Записка возымела действие: в том же, 1866 г., в Петербурге создается сыскное отделение полиции, работа которого строилась на использовании негласных методов. Его первым начальником стал ИД. Путилин.

Иван Дмитриевич Путилин, крупный полицейский чиновник, начал службу с должности квартального надзирателя, а закончил ее в чине тайного советника. Природный талант, большой опыт и умение, приобретенные ИД. Путилиным за долгие годы работы в полиции, сделали его грозой преступников, которые называли его «Русским Леоком», ставя в один ряд со знаменитым французским сыщиком.

Первоначально штат Петербургского сыскного отделения был невелик — 22 оперативных работника при населении города 517 тыс. жителей. Естественно, такой малочисленный состав не мог справиться с возлагавшимися на сыскное отделение задачами. Поэтому в одном из официальных документов отмечалось: «Большая часть совершаемых в столице преступлений оставалась нераскрытой». К примеру, в 1867 году «из 719 розысков с успехом закончено 319».

Лишь в 1887 г., т.е. более чем через 20 лет, штаты Петербургской сыскной полиции были увеличены на 102 человека (при населении города в 900 тыс.).

В основу организации работы Петербургского сыскного отделения был положен территориальный принцип: чиновники по особым поручениям распределялись по полицейским частям (отделениям), а полицейские надзиратели — по участкам. В результате вся территория города оказалась под наблюдением чиновников этого отделения.

Вслед за Петербургом сыскные отделения начинают создаваться в полицейских органах других крупных городов — Москвы, Киева, Риги, Одессы, Тифлиса, Баку, Ростова-на-Дону.

Конец 70-х — начало 80-х годов XIX века характеризуется новым обострением социально-политической обстановки в стране, подъемом революционного движения. Царское правительство встало на путь лавирования, подготовки ряда либеральных реформ, упразднения некоторых, ставших одиозными органов и отстранение от должности ряда высших чиновников.

В феврале 1880 г. был издан Указ Александра II о создании Верховной распорядительной комиссии во главе с графом М.Т. Лорис-Меликовым. Ему предоставлялись права главноначальствующего в Петербурге и его окрестностях, вверялось «прямое ведение и направление следственных дел по государственным преступлениям в С.-Петербурге и С.-Петербургском военном округе». В связи с этим упразднялась должность петербургского генерал-губернатора.

В целом по стране все ведомства без исключения должны были беспрекословно выполнять требования Верховной распорядительной комиссии «по делам об охране государственного порядка и общественного спокойствия».

М.Т. Лорис-Меликов проводил гибкую политику, сочетая репрессии по отношению к революционерам с уступками либеральным кругам. Тем самым предпринималась попытка расширить социальную базу царского правительства. В частности, к таким уступкам следует отнести упразднение III отделения императорской канцелярии. Первым шагом в этом направлении было временное подчинение Лорис-Меликову III отделения (3 марта 1880 г. — *Прим. авт.*). Затем отделение было подвергнуто глубокой ревизии комиссией под руководством сенатора И.И. Шамшина.

Результаты ревизии показали неблагоприятное состояние дел

в III отделении. Как отмечал И.И. Шамшин, единственной областью, где работа была поставлена идеально, — оказалось наблюдение за высокопоставленными лицами.

По предложению М.Т. Лорис-Меликова, III отделение было ликвидировано, а его функции были переданы Министерству внутренних дел, в котором, таким образом, сосредоточивалось управление всей полицией в государстве. В результате удельный вес и значение этого ведомства в государственном механизме возрастали. Именно этого и добивался Лорис-Меликов, который писал в докладе царю: «Предлагаемое мною изменение, сосредотачивая в лице министра внутренних дел заведывание всею полицией в государстве, как общою, так и политической, земскими и городскими делами и печатью, предоставит ему возможность, при дружной и благожелательной поддержке со стороны представителей других ведомств, создать твердую власть».

Министр внутренних дел становился шефом Отдельного корпуса жандармов, к нему переходили и полномочия упраздненной Верховной распорядительной комиссии.

Таким образом, Министерство внутренних дел было призвано обеспечивать прочность и незыблемость всего внутреннего устройства царской России. Можно без преувеличения сказать, что это ведомство стало главным министерством в государстве. Не случайно оно возглавлялось, как правило, самыми близкими к царю людьми, наиболее реакционными по своим взглядам государственными деятелями (Д.А. Толстым, М.Т. Лорис-Меликовым, П.Н. Игнатьевым, И.Л. Горемыкиным, И.Н. Дурново, В.К. Плеве, Д.С. Сипягиным, П.А. Столыпиным). Все они играли роль своеобразных «первых министров» самодержавной монархии.

О том, насколько высок был удельный вес Министерства внутренних дел, свидетельствует его бюджет. Например, в 1887 г. его годовой бюджет равнялся 73 млн руб. (для сравнения: бюджет Министерства путей сообщения — 26 млн, просвещения — 21 млн, юстиции — 20 млн, иностранных дел — 5 млн). В годы первой русской революции бюджет Министерства внутренних дел возрос на 40%.

По важнейшим вопросам государственной деятельности министр внутренних дел получал руководящие указания лично от царя.

Министр внутренних дел обладал чрезвычайными полномочиями, какими не наделялся ни один из министров. Он имел право временно отстранять «от исправления должности» депутатов Государственной думы, членов Государственного совета (по назначению), министров и других высокопоставленных лиц.

В чрезвычайных обстоятельствах, когда решение того или иного вопроса не могло «быть отлагаемо без важного вреда или государственного ущерба», министр внутренних дел получал полномочия «действовать всеми вверенными ему способами», не ожидая особого разрешения царя.

Необходимо отметить, что ведущей тенденцией развития Министерства внутренних дел являлось возрастание его карательных функций. В последней четверти XIX века, когда в России усиливается революционное движение, происходит значительное расширение полномочий этого ведомства в частности, по «Положению о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 года министр внутренних дел наделялся практически неограниченными правами. «Требования его, к сим предметам относящиеся (т.е. к охранению государственного порядка и общественного спокойствия. — *Прим. авт.*), подлежат немедленному исполнению всеми местными начальствами», — говорилось в Положении.

Положение от 14 августа 1881 года предусматривало введение двух стадий исключительного положения — состояния усиленной охраны и состояния чрезвычайной охраны. В местности, в которой объявлялось состояние усиленной или чрезвычайной охраны, существенно расширялись полномочия подведомственной Министерству внутренних дел местной администрации — генерал-губернаторов, губернаторов, градоначальников, а также полиции. Они имели право закрывать собрания, торговые и промышленные заведения, запрещать органы печати, арестовывать граждан, учреждать особые военно-полицейские команды, передавать в военный суд любое дело и т.д.

Хотя «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» формально вводилось как временное (сроком на три года), оно регулярно продлевалось царским правительством и фактически действовало около

36 лет, вплоть до Февральской революции 1917 года. Оно оставалось «одним из самых устойчивых основных законов Российской империи». В начале XX века режим усиленной охраны распространялся более чем на 1/3 населения страны.

По мере усиления в России революционного движения упрочнялись контакты между полицией и армией. При этом воинские формирования в соответствии с законодательством должны были приходить на помощь полиции в критические моменты. Так, в «Уставе о предупреждении и пресечении преступлений» говорилось: «Для охранения порядка, тишины и внутренней безопасности гражданское начальство при недостаточности полицейских средств призывает войска».

В 1892 г. были приняты «Правила о местностях, объявленных состоящими на военном положении». Они предусматривали в случае объявления той или иной территории на военном положении передачу всей полноты власти военным властям. В отношении гражданского населения могла применяться военная юрисдикция. Главнокомандующие (или командующие) армиями могли по своему усмотрению передавать на рассмотрение военного суда как отдельные дела, так и целые категории дел о преступлениях гражданских лиц. Полиция была обязана оказывать военным властям всяческую помощь.

Исключительность положения места, которое Министерство внутренних дел занимало в государственном механизме царской России, определялась тем, что оно наделялось правом внесудебной, административной расправы. Согласно §34 «Положения» от 14 августа 1881 г. при министре внутренних дел образовывалось Особое совещание, состоявшее из четырех членов: двух от Министерства внутренних дел и двух от Министерства юстиции. Особое совещание было наделено правом подвергнуть любое «подозрительное» или «вредное» лицо административной ссылке «в определенную местность Европейской или Азиатской России сроком от одного до пяти лет».

Председательствовал на заседании один из товарищей министра внутренних дел. Заседания носили формальный характер, поскольку большое количество дел, рассматриваемых на каждом из них, не позволяло вникнуть в суть дела. Примером может служить заседа-

ние 27 января 1897 г., когда постановлением Особого совещания из Петербурга и Москвы за «подстрекательство рабочих к забастовкам» было выслано 173 человека на срок от одного до трех лет с последующим запрещением проживать в столичных, губерниях и фабричных городах. Естественно, в течение одного заседания невозможно было решить вопрос о виновности каждого из 173 обвиняемых.

За период с 1881 по 1904 г. состоялось 153 заседания Особого совещания, на которых было рассмотрено 7159 дел и привлечено к ответственности 11879 человек. Из них по первой категории — «политически неблагонадежных» — 2971 дело с общим числом привлеченных 4077 человек; во второй категории — обвиняемых в «подстрекательстве рабочих к забастовкам» — 351 дело (1891 человек); по третьей категории — обвиняемых в аграрных беспорядках — 350 дел (733 человек); по четвертой категории — 3279 дел по обвинению в порочном поведении (4424 человека) и 253 дела по обвинению в «сектантской пропаганде» (744 человека).

Ведущее место в Министерстве занимали карательные звенья и прежде всего Департамент полиции (до 1883 г. — Департамент государственной полиции).

Департамент полиции подчинялся непосредственно министру внутренних дел. В 1882 г. учреждается должность товарища министра внутренних дел — «заведующего государственной полицией». Эту должность занимал директор Департамента полиции, который являлся одновременно командиром Корпуса жандармов. Ему был подчинен петербургский обер-полицмейстер, он осуществлял в отношении губернаторов и градоначальников «руководство их деятельностью по предупреждению и пресечению преступлений».

Департамент полиции наделялся обширной и разносторонней компетенцией:

- 1) предупреждение и пресечение преступлений и охранение общественной безопасности и порядка;
- 2) ведение дел о государственных преступлениях;
- 3) организация деятельности полицейских учреждений и наблюдение за ней;
- 4) охранение государственных границ и пограничных сообщений;

- 5) выдача паспортов русским подданным, видов на жительство в России иностранцам, высылка иностранцев из России;
- 6) наблюдение за всеми видами культурно-просветительной деятельности и утверждение уставов различных обществ.

Внутренняя структура Департамента полиции сложилась не сразу. Первоначально в его составе имелись три делопроизводства: первое (распорядительное) занималось общеполицейскими делами и личным составом полиции; второе (законодательное) ведало органами полиции и разработкой проектов нормативных актов — положений, инструкций, циркуляров; третье (секретное) ведало политическим сыском. В 1898 г. дела политического розыска перешли в специально созданный Особый отдел Департамента полиции.

Четвертое и пятое делопроизводства возникли в 1883 г. Четвертое делопроизводство наблюдало за ходом политических дознаний, а пятое ведало сначала гласным, а затем негласным надзором.

Шестое делопроизводство, созданное в 1894 году, осуществляло контроль за изготовлением, хранением и перевозкой взрывчатых веществ, занималось вопросами фабрично-заводского законодательства.

Местный полицейский аппарат после реорганизации 60—80-х годов претерпел определенные изменения. Вместо управ благочиния повсеместно утвердились канцелярии обер-полицмейстеров, градоначальников. Города по-прежнему подразделялись на части во главе с частными приставами. Части делились на участки и околотки, возглавлявшиеся участковыми и околоточными надзирателями.

Аппарат губернского жандармского управления состоял из нескольких подразделений территориального и функционально-отраслевого характера. Территориальные отделения охватывали один или несколько уездов. Функционально-отраслевые входили в канцелярию управления и делились по основным направлениям деятельности на части: общего руководства, розыскную, следственную и политической благонадежности. Жандармские управления создавались в некоторых крупных городах, а также на железнодорожных путях. В конце XIX века

В

России существовало 73 губернских жандармских управления и 22 жандармских управления железных дорог, 23 городских конных и крепостных жандармских команды, 3 жандармских дивизиона (Петербургский, Московский, Варшавский). В ряде местностей (например в Польше) были образованы уездные жандармские управления.

Царское правительство придавало большое значение жандармерии, постоянно увеличивало ее численность. Так, в 1880 г. в Отдельном корпусе жандармов насчитывалось 521 офицер и 6187 нижних чинов. В октябре 1896 г. офицеров стало 710, 23 классных чина, 9087 нижних чина, из них вахмистров и унтер-офицеров — 7500. Увеличился и численный состав губернских жандармских управлений. В 1880 г. в них насчитывалось 328 офицеров и 2290 унтер-офицеров, а к 1895 г. стало 364 офицера и чиновника, а также 2474 вахмистра и унтер-офицера.

В связи с развитием революционного движения и созданием различных антиправительственных организаций и групп с хорошо поставленной конспирацией происходит изменение форм и методов деятельности политической полиции и одновременно расширяется сеть ее органов.

В 1880 г. при канцеляриях обер-полицмейстеров Москвы и Петербурга и градоначальника Варшавы возникают Отделения по охране общественной безопасности и порядка.

Изданное в декабре 1883 г. «Положение об устройстве Секретной полиции в империи» предусматривало возможность создания особых розыскных отделений «в составе жандармских управлений или в ведомстве общей полиции по образцу существующих в столицах отделений по охранению общественного порядка и спокойствия».

В ведение жандармерии переходит следствие по политическим делам, ранее находившееся в руках судебных следователей.

Одной из важных обязанностей полиции являлся надзор за различными организациями, обществами, собраниями. Еще в «Уставе о предупреждении и пресечении преступлений» (1845) устанавливался запрет на все тайные общества, независимо от цели создания, а также на «все преследующие вредную цель сборища, собрания, сходбища, товарищества, кружки, артели и проч.». Полиция обязывалась «неустанно наблюдать, чтобы нигде

и ни под каким предлогом таковых обществ не учреждалось».

Деятельность полиции по надзору усилилась после издания в 1881 г. «Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», которое запрещало «всякие народные общественные и частные собрания» (§16). В развитие данного документа в 1882 г. были изданы два ведомственных акта Министерства внутренних дел — «Положение о полицейском надзоре» от 12 марта и секретное «Положение о негласном полицейском надзоре» от 1 марта.

Гласный полицейский надзор мог устанавливаться в административном порядке как в местах «водворения» (административной ссылки) лиц, так и по месту их постоянного жительства. Гласный надзор возлагался на общую полицию, которая имела право входить в квартиры поднадзорных в любое время, производить обыски, просматривать корреспонденцию (если поднадзорный был лишен права непосредственного ее получения), давать разрешения на отлучку с места жительства.

Негласный (секретный) надзор осуществлялся жандармерией и общей полицией за «лицами сомнительной политической благонадежности». В соответствии с циркуляром Министерства внутренних дел от 9 апреля 1882 г. надзор в обязательном порядке устанавливался местными властями за студентами, исключенными из высших учебных заведений «за невзнос платы за слушания лекций и по неодобрительному поведению», а также за лицами (на один год), которые освобождались от гласного надзора.

Как и прежде, полиция осуществляла надзор за питейными заведениями. Уже в Уставе о предупреждении и пресечении преступлений на полицию возлагалась обязанность смотреть, чтобы «по улицам и переулкам пьяных не было и чтобы те, которые по улицам и переулкам кричат и песни поют, ночью в неуказанные часы ходят и в пьяном виде шатаются, были забираемы и отсылаемы под стражу» (статья 154).

В сентябре 1862 г. Министерством внутренних дел и Министерством финансов была издана совместная «Инструкция полициям об обязанностях по питейному сбору», которая определяла обязанности полиции по наблюдению за продажей напит-

ков, соблюдению санитарных и медицинских правил в питейных заведениях, а также за продажей недозволенных напитков. По обнаруженным нарушениям полиция проводила дознание.

Борьба с пьянством и чрезмерным употреблением алкогольных напитков велась и на законодательном уровне. Характерен в этом отношении закон от 14 мая 1885 г., которым ликвидировались кабаки (питейные заведения, «где вино предлагается для употребления на месте без возможности пользоваться при этом пищей...»). С января 1886 г. было закрыто свыше 80 тысяч кабаков. На полицию был возложен надзор за ликвидацией кабаков и созданием новых питейных заведений («винных лавок»). Она должна была следить, чтобы продажа вина велась только на вынос, чтобы соблюдался внутренний распорядок торговли (недопущение запрещенных игр, бесчинств «посетителей, напившихся до беспамятства»).

Конечно, изданием закона проблема не могла быть решена. Во-первых, допускалась возможность создания новых питейных заведений. Таковыми стали трактиры, постоянные двory. Во-вторых, фискальные интересы государства были поставлены превыше всего. Тем не менее меры в этой области продолжали осуществляться. В 1894 г. был принят Закон о казенной продаже вина. Тогда же были созданы «попечительства о народной трезвости». Они были призваны оказывать помощь государственным органам, ограждать население от злоупотребления крепкими напитками, принимать меры к излечению страдающих запоем, оказывать нравственное воздействие на население, осуществлять устройство читален, народных чтений, беседований и проч.

Утвержденная в 1894 г. «Инструкция полициям по наблюдению за правильным производством торговли питьем в местностях, в коих введено положение о казенной продаже пива» расширила обязанности полиции по контролю за правильной продажей напитков (торговля крепкими напитками должна производиться лишь лицами, имеющими на это права; продажа «пива» в местах казенной торговли производилась только на вынос, а из заведений частных лиц «во всем согласно с патентами и разрешениями» и др.). Если было обнаружено нарушение, полиция составляла протокол и в зависимости от характера нарушения отправляла его к местному управляющему акцизными сборами или городским и мировым судьям, земским на-

чальникам, уездным чинам окружных судов или судебным следователям. При некоторых злоупотреблениях губернатор мог по заявлению полиции закрыть заведение.

С появлением в середине XIX века в крупных городах общественного транспорта стали устанавливаться правила движения различных его видов. В частности, в 1869 г. Петербургским обер-полицмейстером были объявлены правила движения по улицам. «При езде держаться правой стороны, не останавливаться по середине улицы <...> вдоль тротуаров останавливаться в один ряд <...> Езда должна быть умеренно-скорая и осмотрительная. Ездить вскачь вперегонку, а также обгонять экипажи, когда от этого происходит стеснение, воспрещается. За неосмотрительную и непомерно скорую езду извозчики подвергаются взысканию <...> (арест до 7 дней или денежное взыскание свыше 25 рублей)».

В последующие годы обязанности полиции по регулированию дорожного движения расширялись.

В конце XIX века происходит изменение правового регулирования паспортного режима в стране. Мотивировка необходимости этого была дана в одном из правительственных документов, где говорилось: «При существующем складе нашей жизни, при существующем у нас полицейском устройстве паспорт предоставляется необходимым как по целям полицейским, так и в интересах самого населения <...> в полицейском отношении паспорта и прописка их представляются важными в деле наблюдения за передвижением населения...». В 1894 г. издается «Положение о видах на жительство».

Положение вводило различные паспорта для лиц, принадлежавших к разным социальным группам. Бессрочные паспортные книжки выдавались дворянам, чиновникам, лицам духовного звания, купцам. Для рабочих, крестьян, ремесленников устанавливались три вида паспортов: паспортные книжки (на пять лет); паспорта (на один год, полгода и три месяца); бесплатные виды на отлучку.

По Положению, в местах постоянного жительства, паспорта не были обязательными. Однако предусматривался ряд серьезных исключений. Они распространялись на лиц, живших не территориях, объявленных в состоянии усиленной или чрезвычай-

чайной охраны, — рабочих фабрик, заводов и мануфактур, на которые распространялось действие правил о надзоре за заведениями фабрично-заводской промышленности; на лиц, проживавших в меблированных комнатах.

Как видим, правила, установленные «Положением о видах на жительство», имел определенную социально-классовую направленность. Кроме того, известные ограничения вводились для некоторых лиц нерусской национальности.

В 80-е годы произошло новое увеличение местного полицейского аппарата. Создается корпус сельской стражи, основной задачей которого была охрана земельных владений от пожаров и порубок. Сельская стража содержалась наполовину за счет государственного бюджета, наполовину за счет помещиков. Крупным землевладельцам было предоставлено право иметь собственные отряды вооруженных стражников. Сельские стражники получали полицейскую форму и подчинялись уездному исправнику.

В организации полицейских органов в городах изменения были менее существенными. К концу XIX века повсеместно упраздняются Управы благочиния. Они заменяются канцеляриями обер-полицмейстеров (полицмейстеров), полицейскими управлениями. Как и прежде, города подразделялись на части во главе с частными приставами. Части, в свою очередь, делились на участки и околотки во главе с участковыми и околоточными надзирателями.

В рассматриваемый период был проведен ряд важных мер по укреплению кадрового состава полиции. В 1873 г. вводится принцип вольного найма рядовых и низших чинов полиции. Это имело существенное значение в плане решения вопроса стабильности полицейских кадров. Правительство заботилось о материальном обеспечении чиновников полицейского ведомства. Сотрудникам полиции повышалось денежное содержание, назначались пенсии. За непрерывную семилетнюю службу в полиции была введена надбавка к денежному содержанию в размере  $\frac{1}{3}$  оклада. За тридцатилетнюю службу в полиции устанавливалась пенсия — 90 руб. (ранее полицейские чины совсем не получали пенсию). Правительство не забывало и о «моральном стимулировании» полицейских чинов. В 60—80 годы XIX в. были учреждены особые медали за пятилетнюю безупречную

службу в полиции, золотые и серебряные медали на георгиевской, владимирской и анненской лентах. Полицейские чины впервые стали награждаться орденом Анны.

Во второй половине XIX века больше внимания стало обращать на профессиональную подготовку полицейских чинов. Одним из первых шагов в этой области явилось введение для лиц, получающих должности по классным чином (в соответствии с Табелью о рангах), экзаменов с целью установления степени знания ими законов, касающихся полицейской службы.

Позднее стали создаваться так называемые резервы полиции, в которых осуществлялась первоначальная подготовка полицейских кадров. Впервые резерв полиции был основан в Петербурге в 1867 г. В его состав входила специальная школа для лиц, которые подготавливались к занятию полицейских должностей (как классных, так и низших). По образцу этой школы затем были организованы школы в других крупных городах. В Москве, например, такая школа появилась в 1881 г.

В 1897 г. школа резерва петербургской полиции была расширена. В ней было организовано два отделения. Первое — постоянные теоретические и практические классы для городских, околоточных надзирателей и офицеров наружной полиции; для городских речной полиции и полицейских служащих. Срок обучения — от двух недель до одного месяца. По окончании — экзамен перед комиссией в составе полицмейстера, начальника резерва и двух приставов. Второе отделение — для классных чинов. Их обучение велось по усложненной программе и квалифицировалось как специально-полицейский университет. Весьма обширная и разнообразная программа обучения классных чинов предусматривала изучение основных законодательных актов в области уголовного права, нормативных актов, регулировавших полицейскую службу, а также овладение рядом необходимых практических навыков. Классные чины полиции изучали:

- Устав о предупреждении и пресечении преступлений;
- Уложение о наказаниях уголовных и исправительных;
- Устав уголовного судопроизводства;
- Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями;

- уставы казенного управления и уставы благоустройства и благочиния;
- обязательные постановления, изданные градоначальником;
- обязательные постановления, изданные городской Думой, земскими собраниями, присутствиями по фабричным делам;
- участковое делопроизводство;
- различного рода практические приемы по обнаружению преступлений и нарушений *по* образцам и моделям, демонстрируемым в классах;
- антропometriю и дактилоскопию.

Кроме того, считалось, что полицейский офицер должен быть «вполне сведущим лицом относительно огромного количества житейских и служебных мелочей».

Серьезное внимание уделялось профессиональной подготовке других категорий полицейских чинов. В Петербурге была открыта приготовительная школа при штабе Корпуса жандармов. С введением института урядников почти повсеместно были созданы губернские школы урядников. Создание охранных отделений поставило вопрос о подготовке квалифицированных кадров, владеющих навыками политического сыска. Для этого стали создаваться специальные школы. В частности, филерская школа действовала при Московском охранном отделении. Вскоре после образования уголовно-сыскных отделений во Владимире была открыта школа работников уголовного сыска. Для подготовки начальников сыскных отделений в Петербурге в 1909 г. *начали* функционировать временные курсы.

Благодаря принятым мерам в конце XIX — начале XX века уровень общеобразовательной и профессиональной подготовки полицейских чинов несомненно повысился. Однако в целом он продолжал желать много лучшего. Большинство рядовых полицейских и нижних чинов были малограмотными.

#### **Тюремные учреждения**

В связи с принятием нового Уложения о наказаниях, значительно расширившего применение наказания в виде лишения свободы, в изучаемый период встал вопрос о тюремной реформе. Ее инициатором явился царь Николай I, который поручил особому комитету выработку проекта устройства одиночных тюрем «применительно к правилам, какие суще-

ствуют в Англии и других просвещенных государствах».

Подготовленному проекту воплотиться в жизнь оказалось не суждено. Предполагаемое строительство 75 тюрем с одиночными камерами стоимостью в 300 тыс. руб. каждая казалось непосильной ношей для государственной казны. Однако вопрос о реализации проекта стоял вплоть до 1862 г.

В рассматриваемый период впервые проводятся обследования тюрем с последующей публикацией их результатов. Так, за период с 1857 по 1859 г. насчитывалось 2209 помещений для общего содержания и 1365 одиночных камер, рассчитанных на содержание 38908 заключенных при наличии 64358 человек. Главную массу составляли подсудимые, число которых в 30 раз превышало число осужденных. Заключенные за имущественные преступления и бродяжничество по-прежнему занимали первое место. Тюремный бюджет сводился с дефицитом. Расход превышал доход на 200 тыс. руб., несмотря на сумму в 115 тыс. руб. поступавшую ежегодно от частной благотворительности.

Материалы обследования 1865 г. свидетельствовали, что «хорошему человеку достаточно пробыть три дня в остроге, чтобы окончательно испортиться <...>. Тюремные смотрители <...> не только ничем не заинтересованы блюсти за нравственным улучшением доверенных им людей, но большей частью неспособны даже к этой роли: ничтожное жалование в 185 рублей в год, не обеспечивая даже жизненных потребностей человека, естественно, заставляет все помыслы обращать к тому, каким образом выгадать что-либо из арестантских ассигнований».

Перепись, проведенная Министерством внутренних дел в 1872 г., вновь выявила «крайнюю тесноту и недостаток помещений», когда 70449 арестантов размещаются в 63613 помещениях. Наиболее переполненными оказались тюрьмы карательные, краткосрочные, в которых население превышало число помещений на 37%.

Таким было положение в российских тюрьмах накануне буржуазных реформ второй половины XIX века. В общеуголовной репрессии явно просматривается тенденция к преобладанию двух подходов в исполнении наказания — это тюремное заключение

и наказание с преобладанием элементов воспитательно-исправительного воздействия на основе привлечения к труду (арестантские роты гражданского ведомства, смирительные и рабочие дома).

Тюремная система уже окончательно сложилась и в своей основе отвечала требованиям времени. Вместе с тем она еще несла на себе отпечатки феодальных порядков: разделение осужденных по сословному признаку, клеймение узников, применение причиняющих физические страдания орудий, телесные наказания (применялись до 1903 г.) и т.д. Однако в числе ее задач, помимо наказания преступника, уже имели место воспитательно-исправительное воздействие, приобщение к труду, профилактические усилия, образовательная работа и религиозное воспитание.

Реформы 60-х годов XIX в. мало отразились на состоянии мест заключения. Ни внутренний распорядок, ни режим в тюрьмах не изменились. Более того, ликвидация крепостного права и предоставление крестьянам личной свободы, выход из-под юрисдикции помещика, рост крестьянских волнений, общий подъем революционного движения в стране заставили царизм укрепить те звенья государственной машины, которые осуществляли непосредственно функции принуждения. Выражением этого, в частности, была централизация управления тюрьмами, а также увеличение числа тюрем, их интенсивное строительство.

Данные мероприятия вызывались также отсутствием средств, необходимых для коренных преобразований тюремной системы. Поскольку 42 млн руб., необходимых для тюремной модернизации, в государственной казне не было, это обстоятельство предопределило решение правительства о введении в действие намеченных преобразований постепенном. Сама идея всеобщей тюремной реформы начинает властями отвергаться и заменяться тактикой усовершенствования отдельных, наиболее уязвимых звеньев тюремной системы.

Централизация управления местами заключения была осуществлена в 1879 г., когда в составе Министерства внутренних дел было создано Главное тюремное управление. В 1895 г. оно было включено в состав Министерства юстиции и просуществовало до свержения царизма.

Местными органами Главного тюремного управления являлись

учрежденные в 1890 г. губернские тюремные инспекции. Главному тюремному управлению и его органам на местах были подведомственны все места заключения, как общеуголовные, так и политические. К началу XX века в ведении Главного тюремного управления находилось 895 тюрем.

Для решения наиболее важных и сложных вопросов по реформированию и текущему управлению тюремной системой был создан Совет по тюремным делам.

В последней четверти XIX века произошли некоторые изменения и в самой системе мест заключения. Перестали существовать смирительные и работные дома, арестантские роты и долговые тюрьмы, которые уже не соответствовали новым условиям капиталистического развития.

Продолжают функционировать такие политические тюрьмы, как Петропавловская и Шлиссельбургская крепости. В 60—80 годы XIX в. в них находились в заключении Н.Г. Чернышевский, революционные народники — А. Желябов, М. Фроленко, В. Фигнер, Н. Морозов и др. Основную массу узников Петропавловской и Шлиссельбургской крепостей в начале XX века составляли активные участники революционного движения и прежде всего большевики. В казематах этих крепостей содержались Н.Э. Бауман, П.Н. Лепешинский, В.П. Ногин, М.С. Ольминский, Г.К. Орджоникидзе, Ф.Н.Петров. В Петропавловскую крепость был заключен писатель А.М. Пешков (Максим Горький).

В 70-е годы стали создаваться крупные тюрьмы, находившиеся в центральном подчинении (т.е. в подчинении Главного тюремного управления) — «централы». Они были предназначены для изоляции участников революционного движения. В этом смысле наибольшую известность приобрел Александровский централ (близ Иркутска). Одновременно с этим в борьбе с революционным движением в стране возрастает роль каторжных тюрем. Такие тюрьмы были построены на острове Сахалин и в Якутии.

За период с 1886 по 1902 г. в наиболее крупных административных, торгово-промышленных и узловых центрах было построено 56 тюрем на 10,5 тыс. человек, приобретено для использования в качестве тюрем 19 частных зданий на 2 тыс. человек и реконструировано 28 зданий вместимостью 2,5 тыс. человек. Причем 6 тюрем, рассчи-

тайных на 3,5 тыс. человек, были построены по системе одиночного заключения, с учетом последних требований тюремной архитектуры и всей пенитенциарной системы в целом.

Режим в местах заключения достаточной правовой регламентации в изучаемый период не получил. Главное тюремное управление за время своего существования издало несколько сот различных циркуляров, подготовило множество других нормативных актов. Однако вопросам режима в местах заключения в этих актах отведено незначительное место. Вместе с тем, как и прежде, в нормативных актах, определявших положение заключенных в тюрьме, устанавливались различные условия для лиц из разных социальных слоев. Так, «Устав о содержащихся под стражей» 1890 года — основное законоположение о местах заключения до февраля 1917 г. — требовал, чтобы лица высших и низших сословий, содержащиеся в тюрьмах, не смешиваясь. Устав устанавливал также, что только заключенные крестьяне и мещане могли назначаться на хозяйственные работы.

Поскольку тюрьмы были одним из основных средств борьбы с революционным движением и количество политических заключенных в конце XIX — начале XX века значительно возросло, известную регламентацию получили условия их содержания. В течение ряда лет было издано несколько «Правил», определявших положение политических заключенных. Они отделялись от других заключенных, чины жандармерии могли заходить к ним в камеру в любое время дня и ночи. Лица, обвиняемые в государственных преступлениях, должны были содержаться в одиночных камерах. Политические заключенные имели право читать книги «лишь серьезного и научного содержания», а приговоренные к каторжным работам — книги «духовно-нравственного содержания». Газеты и журналы разрешалось читать только годичной давности. «Правила» устанавливали, что приговоренные к каторжным работам за государственные преступления содержатся на общих основаниях и подлежат заковыванию в кандалы и бритью половины головы. Тем самым царское правительство ставило в одинаковые условия уголовного преступника и политического борца.

Политическим заключенным было запрещено создавать свои самодельные организации — выбирать старосту, устраивать общую кассу. Эти и другие ограничения (на практике их было

несравненно больше) преследовали цель сломить волю политических заключенных, подавить их и заставить тем самым отказаться от борьбы за права и интересы трудящихся.

В конце XIX века некоторую регламентацию получил труд заключенных. Законом от 6 января 1886 г. был определен порядок обязательных работ для заключенных, а также право арестантов на денежное вознаграждение. По официальным данным, общая сумма чистой прибыли от арестантского труда уже в 1887 г. сразу поднялся на 115%, а доход казны — на 105%.

Специальный закон допускал эксплуатацию труда заключенных администрацией тюрьмы и частными подрядчиками. Заключенные занимались малоквалифицированными видами труда — плетением из ниток, веревок, соломы, изготовлением щеточных изделий, проволочных корзин, отделкой пуговиц, щипанием перьев.

Глава 6 «Свода учреждений и уставов о содержащихся под стражей», переизданного в 1890 г. предоставляла министру внутренних дел право использовать заключенных на работах по строительству и ремонту казенных зданий и сооружений, где по условиям труда эти заключенные могут работать. Причем оговаривалось, чтобы «оплата этого труда была поставлена в условия вольной», т.е. по тем расценкам, которые существовали вне тюремного заключения. Естественно, что это было использовано при ремонте самих мест заключения. Попечение о занятии содержащихся в местах заключения трудом поручалось начальникам мест заключения. Содействие развитию труда, изыскание заказов для мастерских в тюрьмах возлагались на Общество попечительное о тюрьмах.

Обязательно привлекались к работе следующие категории заключенных: осужденные к ссылке в каторжные работы или к отдаче в исправительные арестантские отделения гражданского ведомства; присужденные к ссылке на поселение, на житье и водворение, а равно и высылаемые в Сибирь — во время содержания в тюрьмах до утверждения приговоров и по пути следования к местам назначения; осужденные к заключению в тюрьму за кражу, мошенничество, присвоение или растрату чужого имущества, а также за прошение милостыни.

Освобождение от работы давалось на время болезни по представлению врача. Если же заключенный вообще не был в состоянии работать, то он полностью переходил на содержание государства.

Поступавшие в тюрьму женщины имели следующие права: если на их попечении были несовершеннолетние дети, то труд не должен был мешать им заботиться о детях; если был грудной ребенок, то мать в течение полутора лет со дня его рождения освобождалась от работы; беременные и родившие женщины не привлекались к труду на протяжении определенного врачом срока.

Продолжительность рабочего времени в сутки не должна была превышать 11 часов летом и 10 часов зимой. Все оставшееся время осужденный посвящал занятиям в школе и личным нуждам.

Все работы, будь то хозяйственные в тюрьме либо за пределами тюрьмы, производились за денежное вознаграждение. После отчисления стоимости употребленного материала из получаемого дохода полагалось: приговоренным к заключению в тюрьме – 40%; приговоренным к помещению в исправительные арестантские отделения — 30%; осужденным к каторжным работам – 10%.

Из оставшейся суммы половина обращалась в доход государства, половина шла в пользу тюрьмы. Из приведенного расчета видно, что каторга оставалась во всех отношениях самым тяжелым видом наказания. В то же время существовала большая мотивация администрации в трудоустройстве осужденных – часть заработка – 30% от заработанных заключенным средств, – шла напрямую на нужды тюрьмы.

В конце 1895 года Главное тюремное управление вместе с местным тюремным аппаратом было передано в систему Министерства юстиции. Эту реорганизацию официальные круги объясняли стремлением освободить Министерство внутренних дел от тяжкого бремени многообразных дел, необходимостью сблизить тюремное дело с уголовным правосудием, а также возросшим значением прокуратуры в судебном процессе.

Передача тюрем из одного ведомства в другое не ослабила взаимодействия полиции и тюремных учреждений. В частно-

сти, по «Общему учреждению губернскому» полиция была обязана осуществлять надзор «за благоустройством в местах заключения, за исполнением всех постановлений закона о передаче, содержания и пересылке арестантов».

Всеми перечисленными мерами каторга была возрождена, и для громадного большинства приговоренных к этому наказанию восстановлена возможность фактического его отбывания.

### **Контрольные вопросы**

1. Какие изменения произошли в организации полиции по реформе 1862 года?
2. Когда и почему возникают в России первые уголовно-сыские учреждения?
3. Почему было ликвидировано III отделение Императорской канцелярии и расширены полномочия Министерства внутренних дел? Какое место оно занимало в государственном механизме России?
4. Какова была структура Департамента полиции и какими полномочиями он обладал?
5. Каковы были функции полиции по поддержанию паспортного режима и борьбе с пьянством?
6. Какие изменения произошли в тюремной системе и организации управления тюрьмами в данный период?
7. Когда и каким учреждением была осуществлена централизация управления тюрьмами?

## Глава 5

### Органы внутренних дел России в начале XX века

#### Органы полиции

Начало XX века ознаменовалось значительными переменами в структуре Департамента полиции. В 1902 г. в нем было образовано Седьмое делопроизводство, которое ведало делами упраздненного Четвертого делопроизводства, наблюдало за производством жандармскими управлениями дознаний, в основном по государственным преступлениям.

В 1907 г. Четвертое делопроизводство было восстановлено и стало осуществлять надзор за массовым рабочим и крестьянским движением, за деятельностью легальных обществ, организаций, земских и городских органов самоуправления. Уголовно-сыскное отделение находилось в ведении Восьмого делопроизводства, о котором речь пойдет ниже.

Для организации более глубокого проникновения в революционные организации в 1910 г. в составе Особого отдела был образован сверхсекретный Агентурный отдел.

В период революции 1905—1907 гг. роль Департамента полиции еще более возросла. Так, с апреля по октябрь 1905 г. директор Департамента полиции, товарищ министра внутренних дел Д.Ф. Треков входил в состав Совета министров и фактически не подчинялся министру внутренних дел.

В изучаемый период происходит новое расширение сети аппаратов политической полиции. По предложению министра внутренних дел в 1902 г. во всех крупных городах России были созданы розыскные пункты, выполнявшие функции охранных отделений. Они строились на основе строгой централизации и подчинялись непосредственно Департаменту полиции. В 1903 г. розыскные пункты были переименованы в охранные отделения.

Охранные отделения, в особенности Московское и Петербургское, являлись непосредственной опорой самодержавия. После революции 1905—1907 г. при Петербургском охранном отделении был учрежден центральный филерский отряд, кото-

рый охранял царя и членов царской фамилии.

При Московском и Петербургском охранных отделениях были созданы регистрационные бюро, которые следили за приезжавшими в столицы и вызывавшими подозрение лицами. В декабре 1906 г. для объединения деятельности всех охранных отделений и жандармских управлений центральных губерний России образуется Московское (центральное) районное отделение. Оно находилось в непосредственном подчинении Департамента полиции.

В сельской местности наряду с имевшимся аппаратом исправников, становых приставов, урядников и сельской стражи в апреле 1905 г. на основе закона «Об имущественной ответственности сельских обществ и селений, крестьяне которых приняли участие в аграрных беспорядках», были созданы временные уездные комиссии. Они состояли из уездного предводителя дворянства, председателя уездной земской управы, уездного исправника, одного земского начальника, податного инспектора и чиновника от Министерства внутренних дел. Комиссия расследовала дела об участии крестьян в аграрных беспорядках и привлекала их к ответственности. Следует отметить, что руководство Министерства внутренних дел в лице министра В.К. Плеве недооценивало охранные отделения. Плеве сместил Зубатова, его заместителя Медникова, некоторых других опытных полицейских руководителей. В результате в 1903 — 1904 гг., по мнению начальника Особого отдела Департамента полиции ЛА Ратаева, Россия, за некоторыми исключениями, «в розыском деле представляла собой крупнейший ноль». Политическая полиция «походила на армию, которая перевооружается и занимается обучением новобранцев под огнем неприятеля».

Революция 1905—1907 гг. заставила Министерство внутренних дел изменить отношение к политическому сыску. Принимается ряд организационных и правовых мер.

В 1907 г. в целях приближения управления к низовым органам создаются 8 охранных округов. В каждом из них учреждалось районное охранные отделение (Москва, Самара, Киев, Харьков и др.). В специально изданном «Положении о районных охранных отделениях» устанавливался принцип специализации сотрудников по отдельным революционным организациям.

Усилилось внимание к профессиональной подготовке со-

трудников политического сыска. Были открыты курсы в Царском селе, проводились занятия непосредственно в самих охранных отделениях. Для обмена опытом работы Департамент полиции стал созывать съезды начальников охранных отделений. Первый такой съезд состоялся в 1908 г.

Правовые основы деятельности охранных отделений были определены «Положением об охранных отделениях». Согласно Положению, на них возлагалось «негласное расследование по делам о государственных преступлениях...». Работа охранных отделений строилась путем установления наблюдения за членами общественно-политических организаций — наружного и внутреннего.

Наружное наблюдение осуществлялось отделом наружного наблюдения охранного отделения. Отдел состоял из заведующего и агентов наружного наблюдения (филеров). Отделу были также подведомственны низшие чины охранного отделения: участковые полицейские надзиратели, вокзальные полицейские надзиратели. Те и другие олицетворяли как бы внешнюю полицейскую власть, наводили справки о лицах, интересующих полицию, присутствовали при отправлении и прибытии поездов, в случае необходимости могли задержать лицо, их интересовавшее. Главное место в отделе принадлежало филерам.

Служба наружного наблюдения в значительных масштабах была развернута в конце XIX века. Руководство Департамента полиции, убедившись в том, что революционные организации в России получили распространение, пришло к выводу о необходимости организации широкого наружного наблюдения.

Филеры были при каждом охранном отделении, но наиболее успешно действовали наружные наблюдатели Московского охранного отделения (именно их опыт убедил Департамент полиции в необходимости расширения поля их деятельности).

Задачи, формы и методы работы филеров были четко и весьма подробно определены в специальной инструкции.

Высокие требования предъявлялись к кадрам филеров. Они касались различных сторон личности филера, его человеческих качеств, деловых способностей, политических убеждений. В Инструкции по организации наружного (филерского) наблюдения

(1908) указывалось, что «филер должен быть политически, нравственно благонадежным, твердым в своих убеждениях <...>. Вновь поступающему филеру должно быть разъяснено <...> несостоятельность учений революционных партий <...> серьезность принятых филером на себя обязанностей и необходимость безусловно правдивого отношения к службе вообще, а к даваемым сведениям в особенности». Лица, принимавшиеся в охранное отделение в качестве филеров, как правило, проходили испытательный срок для овладения навыками профессии.

Устанавливая наблюдение за объектом, филеры давали ему кличку (например, «Скорый» — А.Ф. Керенский, «Темный» — Г. Распутин) и ежедневно докладывали о результатах наблюдения. Филеры устанавливали связи объекта наблюдения, стремились завязать знакомство с лицами, связанными с поднадзорным, проникнуть в его внутреннюю жизнь.

Надо сказать, что в целом деятельности филеров серьезного эффекта не давала. Революционная среда их быстро раскусила. Они получили прозвище «гороховое пальто». Не случайно в Инструкции начальникам охранных отделений говорилось: «Наружное наблюдение представляется большею частью вспомогательным, а потому при отсутствии освещения со стороны внутренней агентуры оно лишь в исключительных случаях может дать самостоятельный материал для выяснения сообщества. Поэтому наибольшую выгоду из наружного наблюдения можно получить только при строгом сообразовании его с указаниями внутренней агентуры».

Таким образом, наиболее важное значение для охранных отделений имела внутренняя агентура. Основной задачей негласных (внутренних) агентов являлось проникновение в революционную среду, прежде всего в партийные ряды. Департамент полиции рассматривал «приобретение и сбережение внутренней и секретной агентуры как единственного вполне надежного средства, обеспечивающего осведомленность». В директивах Департамента полиции указывалось, что «секретного сотрудника, находящегося в революционной среде <...> никто и ничто заменить не может». Эта идея постоянно и настойчиво проводилась в жизнь руководством полицейского ведомства.

Так, в одном из документов Департамента полиции, направленном на места, говорилось:

«Циркулярно. Он, товарищ министра сенатор Белецкий, обратил внимание на недостаточно полное в донесениях осведомление как местной революционной деятельности, так равно и всех сторон общественной и политической жизни. Посему и ввиду напряженного настроения страны и пробуждающейся работы революционных организаций его превосходительство предлагает немедленно озаботиться приобретением хороших партийных сотрудников и соответствующих заслуживающих доверия осведомителей, дабы впредь донесения отличались исчерпывающей полнотой».

Представляет интерес и оценка внутренней агентуры, данная одним из столпов политического сыска в России С.В. Зубатовым. «Вы, господа, — говорил он, — должны смотреть на сотрудника как на любимую женщину, с которой вы находитесь в нелегальной связи. Берегите ее, как зеницу ока. Один неосторожный шаг, и вы ее опозорите. Помните это, относитесь к этим людям так, как я вам советую, и они поймут вас, доверятся вам и будут работать с вами честно и самоотверженно <...>. Никогда и никому не называйте имени вашего сотрудника, даже вашему начальству. Сами забудьте его настоящую фамилию, помните только по псевдониму».

Организацией внутреннего наблюдения ведал агентурный отдел (или отдел внутреннего наблюдения) с секретным делопроизводством. Это было главное подразделение охранки. По отношению к нему отдел наружного наблюдения и канцелярия имели вспомогательное значение.

Внутреннее наблюдение велось через посредство секретной агентуры. Последняя делилась на следующие категории (виды): секретные сотрудники, вспомогательные агенты-осведомители (постоянные и случайные — штучники), розыскные агенты (цензурщики, установщики, справщики).

Две главные категории — осведомители и провокаторы. Осведомители сами не принимали активного участия в революционных организациях, а доносили на них. Провокаторы были, как правило, членами революционных организаций и предавали своих товарищей. Именно они представляли наибольшую ценность для охранки. На их вербовку обращалось главное внимание.

Одним из руководителей партии эсеров был Е. Азеф, многолетний агент охранки. В составе социал-демократической фракции Третьей Государственной думы был провокатор В.Е. Шурканов, членом

ЦК большевистской партии и одновременно предателем ее фракции в Четвертой Государственной думе являлся Р.В. Малиновский (кличка «Портной»). Он был одним из самых высокооплачиваемых агентов охраны, считался ее гордостью, поскольку сумел проникнуть в самые верхи большевистской партии. Значительный фактический материал, характеризующий его провокаторскую деятельность, содержится в «Стенографических отчетах допросов и показаний», данных в 1917 г. Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства. Сведения, проливающие свет на агентурную работу Малиновского, содержатся в показаниях товарища министра внутренних дел В.Ф. Джунковского, директора Департамента полиции С.П. Белецкого, вице-директора СЕ. Виссарионова.

Свою провокаторскую деятельность Малиновский начал во время отбывания воинской повинности в Измайловском гвардейском полку. На сотрудничество с охранкой его толкнуло то обстоятельство, что к этому времени он имел четыре судимости за тяжкие преступления, причем три из них — кражи со взломом. Кроме того, сыграла свою роль присущие Малиновскому авантюризм и отсутствие твердых моральных устоев. Начав давать сведения охране в мае 1910 г., Малиновский развил большую активность и представил охранному отделению до 1912 г. 57 агентурных записок о деятельности московской социал-демократической организации. Это послужило основанием для СЕ. Виссарионова охарактеризовать Малиновского как «весьма ценного сотрудника по осведомленности в партийных делах».

В целях маскировки деятельности своего агента охранка в 1910-1911 гг. трижды подвергала его аресту, но каждый раз освобождала без каких-либо последствий. Более того, с помощью охраны Малиновский был избран депутатом Четвертой Государственной думы. Заслуги столь ценного агента щедро оплачивались: Малиновский получал в месяц 700 руб. (месячное жалование губернатора составляло 500 руб.).

Надо сказать, что Малиновский был не единственным агентом охраны, посланным в ряды большевистской партии. На заграничном совещании большевиков в Поронино (под Краковом), созванном В.И. Лениным в сентябре 1913 г., присутствовал член большевистской партии, агент охранного отделения А.И. Лобов (кличка «Мек»), который за свою «плодотворную» деятельность был щедро вознагражден из фонда Департамента полиции.

В охранных отделениях была установлена весьма сложная, продуманная система работы с секретными сотрудниками. Агентов

никогда не называли по фамилии, а только по кличкам (например, А.С. Романов — «Пелагея», А. Серебрякова — «Мама»; А.К. Маракушев — «Босьяк»). Каждый сотрудник работал с определенным офицером, и только тот знал настоящую фамилию агента (кроме, естественно, начальника охранного отделения). Знал об агенте и Департамент полиции. Секретные сведения сообщались агентом тому офицеру, к которому он был прикреплен.

Встречи секретных сотрудников с офицером-руководителем происходили на конспиративных квартирах охранного отделения, которые содержались специально подобранными лицами. Иногда агенты посылали письменные донесения по специальному адресу.

После получения сведений от секретного сотрудника агента офицер оформлял агентурную записку, где отмечалось, кем она составлена, кто предоставил сведения, к какой партии или движению они относятся; обозначалась дата приема сведений.

Копии записок передавались начальнику охранного отделения, который подвергал их дальнейшей разработке путем внутреннего и наружного наблюдения.

Все агентурные данные по району поступали в районное охранное отделение, а оттуда сводки по всему району — в Департамент полиции.

Особую заботу жандармские органы проявляли о лояльности своих секретных агентов. В этой связи своеобразной формой учета и регистрации, проводимой полицией в общероссийском порядке, являлся «алфавит лиц, не подлежащих приему на службу сотрудниками», а также соответствующий наряд с циркулярами Департамента полиции «о лицах, не застуживающих доверия по агентуре», т.е. тех, сотрудничество с которыми в любой форме могло нанести полиции ущерб. Так например, 7 февраля 1917 г. вице-директор Департамента полиции циркулярно и «совершенно доверительно» сообщал на места о том, что состоявший секретным сотрудником Благовещенского розыскного пункта под псевдонимом «Троицин» ссыльный поселенец В.Г. Эдельштейн оказался лицом порочным, лживым и склонным к провокации. Это было сделано на тот случай, если тот предложит свои услуги «по розыску». Наряду с этим сообщались приметы бывшего агента.

Важную роль в агентурном отделе играл «карточный алфавит»

(картотека). В нем содержались сведения о всех, кто проходил по делам агентурного отдела. Карточки были разных цветов, в зависимости от партийной или социальной принадлежности лица, на которое заводилась карточка (синие — на социал-демократов, красные — на эсеров, зеленые — на анархистов, белые — на кадетов и беспартийных, желтые — на студентов).

Существовала особая картотека на социал-демократов. И это не случайно: деятельность социал-демократов представлялись охранке наиболее опасной. Об этом писал московский обер-полицмейстер Д.Ф. Трепов великому князю Сергею Александровичу (записка была подготовлена Зубатовым). Трепов сообщал, что социал-демократы представляют особую опасность, т.к. опираются на рабочих, «на такую массовую силу, с которой правительству придется серьезно считаться».

Хотя социал-демократы и признавались особо опасной партией для царского режима, следует признать, что наиболее впечатляюще выглядят оперативные данные на социалистов-революционеров. Поначалу полиция вообще не обращала внимания на некоторые стороны деятельности эсеров и не была осведомлена о них, в результате чего в ряде губерний успели прочно сформироваться их тайные организации с участием крестьян, особенно в форме братств, входящих в партию социалистов-революционеров. В этой связи Департамент полиции требовал немедленных и самых решительных действий как исполнительной, так и политической полиции по проверке сельской местности на наличие там подобных организаций. Сведения, полученные дополнительно агентурным путем, позволили установить, что ЦК партии социалистов-революционеров уже выработал план боевой организации крестьянских масс с целью вести партизанскую войну против правительственных войск при подавлении народных волнений.

Организация формировалась из лиц, компетентных в военном деле (артиллеристов, саперов, пулеметчиков, кавалеристов и пр.) Как выяснилось, ею проводились занятия по специальной программе, в которую входило обучение маневрам и боевым действиям взводами, ротами и т.д. Крестьян учили построению фронта и колонн, ружейным приемам и бою на штыках. Боевая организация эсеров, скрывая свое истинное предназначение, должна была существовать в форме

крестьянских братств, тех или иных союзов или спортивных кружков. Сообщая об этом, Департамент полиции отдал указание об установлении самого тщательного наблюдения за организациями, обладающими перечисленными выше признаками.

В тех случаях, когда были известны личности членов каких-либо организаций, внушавших опасение, проводилось не только накопление информации о них, но и осуществлялись оперативно-розыскные мероприятия.

Особое беспокойство у полиции царской России в изучаемый период вызывал Борис Савинков. Ему было посвящено наибольшее количество розыскных циркуляров. В одном из них, поступившем в Царицын в октябре 1909 г., начальник Саратовского губернского жандармского управления уведомлял своего помощника о телеграмме Департамента полиции с сообщением о нахождении в России Б. Савинкова, носящего революционную кличку «Павел Иванович». Поскольку, как свидетельствовали агентурные данные, он образовал отряд из 15 человек для совершения террористических актов, начальник управления отдал распоряжение о принятии всех мер к выяснению местонахождения и задержанию как главаря, так и членов этого отряда, принимая во внимание чрезвычайную опасность боевой деятельности группы Савинкова.

Особую заботу центральных и местных жандармских органов составляла борьба с общеуголовными преступлениями.

Так, 2 июля 1907 г. начальнику жандармской команды на Пункте в Царицыне ротмистру Аргентову поступила телеграмма от Камышинского исправника Неймана с сообщением, что в тот же день поворинским поездом должны были прибыть два «экспроприатора», ограбившие волостного старшину на 2 тыс. руб. Наряду с изложением подробных примет разыскиваемых в телеграмме содержалась просьба на вокзалах и пароходах установить наблюдение за их прибытием. Данного сообщения оказалось вполне достаточным, чтобы грабители вскоре были арестованы на станции Раковка Юго-восточной железной дороги жандармским унтер-офицером Масленниковым.

Борясь с общеуголовными преступлениями, жандармы никогда не забывали о своей главной задаче. Именно поэтому в каждом более или менее значительном преступлении они искали прежде всего (часто не без основания) политическую «подо-

опеку». Чины исполнительной полиции, со своей стороны, также незамедлительно сообщали о подобных деяниях жандармам.

Например, 17 февраля 1908 г. около 12 часов ночи в квартиру рабочего Французского завода города Царицына Корчина проникли с целью убийства бывшие рабочие этого завода Леонов и Скачков. Они нанесли Корчину и его жене опасные ножевые ранения, после чего скрылись. Причиной преступления, по мнению полицейского надзирателя, явилась месть за то, что Корчин якобы сообщал полиции сведения о своих товарищах. Поставив об этом в известность жандармерию, полицейский надзиратель завода «Урал» — Волжского металлургического завода одновременно подробно сообщил ей установочные данные злоумышленников, потерпевших и свидетелей.

Как уже отмечалось, особую ценность для охраны представляли агенты-provokatory, внедрившиеся в революционные организации. Поэтому provokatsionnyye deystviya были главным методом работы охраны. Это прямо предписывалось в инструкциях по внутреннему наблюдению. При этом в них давалось своеобразное понимание понятия «provokatsiya». Provokatsiyey считалось не предательство, а проявление какой-либо самодеятельности агента. На самом деле внутренние агенты постоянно занимались provokatsionnoy deyatelnost'yu, vydavaya sebya za aktivnyye chleny revolyutsionnykh organizatsiy, oni provalivali ikh. Поэтому provokatsiya была основным методом в деятельности охранных отделений.

Агентам-provokatoram предписывалось активно участвовать в деятельности революционных организаций, даже в такой, как подготовка террористических актов. Очень показателен в этом отношении пример с Е. Азефом, который 16 лет состоял платным агентом охраны и был инициатором, а нередко и участником 28 террористических актов. То же можно сказать о другом эсере — Богрове, который убил П.А. Столыпина.

Кроме того, в предреволюционные годы охранка стремилась расширить свою деятельность, пытаясь вмешиваться во внутренние дела партий и влиять на них в целях ослабления революционных сил, их раскола. Так, охранка предпринимала разнообразные меры, добиваясь усиления противоречий между большевиками и меньшевиками.

В 1914 г. всем охранным отделениям был разослан циркуляр, который предписывал «безотлагательно внушать подведомственным секретным сотрудникам, чтобы они участвовали в разного рода партийных совещаниях, неуклонно и настойчиво проводя и убедительно отстаивая идею полной невозможности какого бы то ни было организационного слияния течений и в особенности объединения большевиков с меньшевиками».

Поступавшие из Департамента полиции для сведения и «соображений в розыске» копии уставных и декларативных документов революционных организаций и партий (на предмет ликвидации их деятельности), хранились в Секретных частях канцелярий органов жандармерии.

Департамент полиции, охранка буквально опутали страну сетью агентуры. Агенты внедрялись не только в революционные организации, но и в различного рода профессиональные и благотворительные общества и организации. По разработанной в 1914 г. инструкции, кроме внутрипартийной агентуры, предусматривалось создание тюремной агентуры — из числа лиц, содержащихся под стражей. Им за «усердие» сокращались сроки тюремного заключения. Сельская агентура состояла из членов различных крестьянских артелей, обществ, мелких вспомогательных агентов из (предпочтительными объектами для последних являлись хозяева и прислуга постоянных и частных дворов, владельцы мелких лавок и т.д.).

Инструкция выделяла профессиональную железнодорожную и просветительную агентуру. В 1913 г. создается газетная агентура для тщательного негласного наблюдения за сотрудниками газет. Надо сказать, что своих агентов царская охранка насаждала и в высших правительственных учреждениях для наблюдения за крупными сановниками. Слежка была установлена даже за Г. Распутиным.

На оплату негласных сотрудников, которых, по зарубежным источникам, насчитывалось 26 тыс., отпускались крупные суммы. В распоряжении правительства находился ежегодный 10-миллионный фонд на затраты, «не подлежащие оглашению и расходующиеся безотчетно». Из этой суммы 3,5 млн руб. тратилось по Министерству внутренних дел, главным образом на оплату тайных агентов.

Из случайно сохранившихся черновых записей министра внутренних дел А.Н. Хвостова видно, что, кроме довольно крупных единовременных выдач, в начале 1916 года секретным сотрудникам ежемесячно выплачивалось 20 тыс. руб.

Таким образом, негласное наблюдение, внедрение секретной агентуры в революционные организации являлись важнейшей формой работы политической полиции царской России.

Надо сказать, что несмотря на обширную агентурную сеть, несмотря на проникновение секретных сотрудников в партийные организации, на провалы некоторых из них и т.д., деятельность внутренней агентуры не достигла конечной цели. Революционные организации продолжали действовать, они оказались жизнеспособными, успешно противостоящими охране.

В конце XIX века в результате преследования царским правительством революционных организаций увеличилось число эмигрантов, бежавших из России в Западную Европу. По данным Департамента полиции, в это время в разных странах Европы насчитывалось до 20 тыс. политических эмигрантов.

С созданием Департамента полиции за границей была организована так называемая заграничная агентура этого Департамента с центром в Париже. До 1883 г. парижское отделение царской охраны состояло из 5-6 агентов, работавших каждый по отдельному заданию. Позже сеть секретной агентуры за границей начала разрастаться. Уже в начале XX века заведующий иностранной агентурой департамента полиции П.К. Рачковский получает разрешение правительства Германии на создание здесь агентуры. Заручившись содействием властей, он представил программу организации ее в Берлине. Как шло это дело, видно из доклада П.К. Рачковского 22 августа 1902 г. министру внутренних дел:

«В конце декабря 1900 года я приступил к организации Берлинской агентуры, с каковой целью мною был командирован туда инженер Гартинг и 3 наружных агента. Берлинская полиция отнеслась крайне подозрительно к осуществлению нашего предприятия, полагая, вероятно, что мы задались мыслью водвориться в Германию для военного розыска или по другим каким-либо политическим соображениям. Путем весьма продолжительных переговоров мне, наконец, удалось убедить полицейскую власть в действительных задачах предполагавшейся организации. И только вслед за получе-

нием президентом берлинской полиции и другими его чиновниками почетных наград, дружественные отношения установились между мною и подлежащими властями.

Ближайшим сотрудником Берлинской агентуры является полицейский комиссар Винен, оказывающий негласные услуги за денежное вознаграждение, далеко превышающее отпускаемые г. Гартингу средства на секретные расходы».

Люди, ставшие на путь сотрудничества с заграничной охранкой, были в своем большинстве по тем или иным причинам выбитыми из нормальной житейской колеи, потерявшими связь со своей средой. Среди секретных сотрудников охраны было немало представителей и социал-демократов, и эсеров, и анархистов, которые, однажды попав в руки охраны, навсегда становились ее слугами. В отдельных случаях это были представители русской интеллигенции, напуганной первой русской революцией и растерявшиеся после ее поражения. Но чаще всего в заграничных агентурах работали люди с уголовным прошлым, для которых не существовало ни класса, из которого они вышли, ни товарищества, ни дружбы. Эти люди продавались тем, кто больше платил.

Одной из сотрудниц, характеризовавшейся как весьма способная, была некая дама Шишмарева, содержавшая салон эмигрантов. Эта дама проводила большую работу среди лиц, принадлежащих к социал-демократической партии и занимавшихся революционной деятельностью. Нередко полиция арестовывала при переезде через границу членов социал-демократической партии, заранее зная об их маршруте от своего агента. О том, как высоко оценивали услуги Шишмаревой руководители политического сыска, свидетельствует тот факт, что она получала ежемесячное жалование в размере 500 руб. Вторым примером весьма результативной работы заграничной агентуры является состоящая на связи у Кречунского балканская агентура. Сам Кречунский владел славянскими языками, хорошо знал Балканы. Славянский вопрос в ту пору был обострен. Сведения, получаемые им через агентуру, Кречунский пересылал в Россию через Одессу.

Российская тайная полиция действовала в тесной связи с полицейскими органами других стран. Заграничная агентура охраны в Париже опиралась на помощь французской полиции. В контакте с полицией России находились английская и итальянская полиция, полиция балканских стран.

Департамент полиции проявлял большую заботу об организации работы своей заграничной агентуры. Новая программа ее действий была разработана заведующим заграничной агентурой А. Красильниковым в 1913 г. Мысль о более эффективной деятельности секретной агентуры за границей возникла у царских чиновников — руководителей политического сыска — в связи с тем, что, как правило, агенты наружного наблюдения (филеры) не знали в лицо важнейших и активнейших деятелей партий, поэтому при въезде их в Россию не включали их в круг наблюдения.

В связи с этим в программе действий филеров предусматривалась возможность лично изучить внешность интересовавших полицию революционеров-эмигрантов. С этой целью агентов отправляли в командировки за границу группами, которые, сменяя друг друга, «ознакомлялись» с нужными лицами. Для осуществления постоянного и непрерывного наблюдения и «знакомства» с революционерами соответствующие органы устанавливали связь с отдельными местными гражданами, которые «знакомили» вновь прибывающих русских агентов с революционерами.

По приезде представителей русской тайной полиции за границу их, как правило, размещали в квартирах русских эмигрантов. Для постоянного «изучения» нужных им людей агенты содержали конспиративную квартиру. Однако за границей охранка без суда и следствия не могла арестовать никого.

Русской тайной полиции за границей приходилось работать в трудных условиях. Граждане европейских стран в большинстве своем не хотели сотрудничать с ней. Против русской тайной полиции проводились целые кампании. Завербованные не очень стойко хранили тайну, а нередко даже выступали с разоблачениями. В связи с этим начальству, в ведомство которого входила заграничная агентурная служба, часто приходилось выкручиваться на судебных процессах.

Говоря о заграничной агентуре, нельзя не отметить центральный отряд Петроградского охранного отделения как одно из звеньев заграничной агентуры, находящееся в северной столице. Сюда входили сыщики, которые должны были знать в

лицо известных революционеров, скрывающихся за границей. Многие из них владели иностранными языками, и их часто посылали в те страны, где жили революционеры.

В Петроградском охранном отделении была комната, где на стенах висели фотографии известных охранке революционеров. Здесь же находились многочисленные альбомы с такими фотографиями. Филерам иногда устраивали неожиданную проверку: смогут ли они безошибочно узнать того или иного революционера. Агенты центрального отряда выезжали для опознания прибывавших в Россию из-за границы русских эмигрантов. Это было их основной задачей.

Как было отмечено выше, центр заграничной агентуры находился в Париже. Однако тайная русская полиция не рисковала все дело заграничного розыска представлять от собственного лица. Правда, она была хозяином положения, она же несла все расходы по розыску, но от непосредственной формальной ответственности за всю организацию она уклонялась. Дело в том, что во всей Западной Европе больше, чем в Америке, было немало всевозможных частных розыскных бюро, существовавших на строго законном основании. Одно из таких бюро и обслуживало царскую полицию.

Русские заграничные агенты состояли на службе в некоем частном розыском бюро, принадлежащем гражданину французской республики по фамилии Биттар-Монэн. Он и взялся организовать «частное бюро» услуг царской полиции, раскинув его щупальца по всей Европе.

Русская тайная полиция позволяла своим агентам называться как угодно — «делегатами», «комиссарами», просто чиновниками, но только не агентами на русской службе.

Перед Первой мировой войной это частное ведомство, оказывающее услуги русской тайной полиции, помогло соответствующим органам установить тесную связь со всеми официальными полицейскими учреждениями Западной Европы, в том числе и органами государственной безопасности, и органами, занимающимися военным шпионажем.

Получившие распространение с середины 90-х годов прошлого столетия массовые выступления рабочих заставили некоторых наиболее дальновидных руководителей полицейского аппарата задуматься. Они поняли, что только полицейско-репрессивными мерами бороться-

ся с массовым движением бессмысленно, поэтому решили прибегнуть к новым методам. Одним из них стала так называемая тактика «полицейского социализма», вошедшая в историю как «зубатовщина».

С.В. Зубатов — фигура, примечательная во многих отношениях. В ранней молодости ему не чужды были социалистические увлечения. Гимназистом он принимал участие в деятельности нелегальных кружков учащейся молодежи, а в 1882 г. был даже исключен из гимназии за неблагонадежность. Эта близость в течение некоторого времени к революционным кругам сыграла решающую роль в его дальнейшей карьере. В середине 80-х годов он становится негласным осведомителем московской охранки, провокатором. Умный, ловкий и удачливый агент скоро обратил на себя внимание. В 1889 г. он становится помощником начальника, а в 1896 г. — начальником Московского охранного отделения. Зубатов с головой уходит в организацию политического сыска и постановку «внутренней агентуры», т.е. сложной системы провокаций, вкладывает в это дело немало труда, выдумки, достигает больших успехов.

Известный в то время охранник П.П. Заверзин писал: «Зубатов был одним из немногих правительственных агентов, который знал революционное движение и технику розыска».

В то время политический розыск в империи был поставлен настолько слабо, что многие члены его не были знакомы с самыми элементарными приемами той работы, которую вели, не говоря уже об умении разбираться в программах партий и политических доктринах. Зубатов первым поставил розыск в империи по западноевропейскому образцу, введя систематическую регистрацию, фотографирование, конспирирование внутренней агентуры и т.п. Московское охранное отделение того времени занимало исключительное положение среди розыскных органов департамента полиции. Сфера его деятельности выходила далеко за пределы Москвы и губернии. Благодаря тщательно поставленному сыску и разветвленной сети агентуры отделению удалось нанести ряд ощутимых ударов по революционному движению. Им были произведены крупные аресты в Москве, Минске, Киеве, Одессе, Харькове и Петербурге. Однако аресты и вообще репрессивные меры правительства уже не могли остановить революционное движение, которое выросло идейно и организационно, становясь все более массовым. Стачки рабочих середины 90-х годов в Петербурге, Москве и ряде других городов центрально-

го района, руководимые социал-демократами, показали рост сознательности и организованности рабочего класса.

Сравнительно высокая эрудиция, знание революционной среды, знакомство с нелегальной литературой и, наконец, непосредственное соприкосновение с практикой революционного движения позволили Зубатову быстрее других почувствовать и оценить значение новой нарастающей силы — пролетариата.

Ярый сторонник и защитник российского самодержавия, видевший в неограниченной монархии идеал политического строя, Зубатов ищет пути и средства сохранения этого строя перед лицом надвигающейся опасности. Он понимает, что в условиях массового революционного движения репрессивные меры не достигают цели. Зубатов приступает к выработке новой тактики борьбы, вылившейся в своеобразную систему русского «полицейского социализма».

Основы этой тактики были сформулированы в докладной записке, поданной 8 апреля 1898 г. московским обер-полицмейстером Д.Ф. Треповым великому князю Сергею Александровичу. Записка начинается своеобразным «анализом» состояния западноевропейского и русского революционного движения. «История революционного движения показала, — писал автор, — что сил одной интеллигенции для борьбы с правительством недостаточно, даже в том случае, если они вооружаются взрывчатыми веществами». Революционеры — интеллигенты и организуемые ими кружки, сами по себе не страшны. Это штабы без армии. Страшны и опасны они становятся лишь тогда, когда им удастся связаться с массами, опереться на них. В этом отношении особую опасность представляют социал-демократы, опирающиеся на рабочих». Далее в записке констатируется, что деятельность российской социал-демократии «дала превосходные результаты на практике: явились массовые забастовки, давшие в итоге достаточное удовлетворение своим участникам». Причины успеха социал-демократов автор видит в том, что они ведут свою пропаганду, «эксплуатируя мелкие нужды и требования рабочих». Последнее же является следствием недостаточно внимательного отношения к рабочим со стороны «надлежащих чинов и ведомств». Это обстоятельство должно быть учтено при выработке мер борьбы с революционным движением.

«Пока революционер проповедует чистый социализм, — заявлял Зубатов, — с ним можно справиться одними репрессивными мерами, но когда он начинает эксплуатировать мелкие недочеты существующего законного порядка, одних репрессивных мер мало, а надлежит немедля вырвать из-под его ног самую почву». Каким же образом? Задача первостепенной важности состояла, по его мнению, в том, чтобы фактами попечительства вырвать народ из-под влияния революционеров, завоевать его доверие. И сделать это быстрее всего может полиция. Исходя из изложенного, автор записки считал, что необходимо «урегулировать рабочее движение, дифференцировать различные его проявления и определять, с чем нужно бороться и что нужно только направлять». В качестве первых шагов он предлагал ряд мер, которые позволили бы отвлечь рабочих от политической борьбы, внести раскол в их ряды. Прежде всего необходимо внушить рабочим, что правительство само может удовлетворить все их «законные» требования, устранить «своеволие» предпринимателей и вообще заняться «урегулированием» фабрично-заводских отношений. Разъясняя свой замысел, Зубатов писал в донесении в Департамент полиции 19 сентября 1900 г.: «Значит, мораль такая: 1) идеологи — всегдашние политические эксплуататоры масс на почве их нужды и бедности, их надо изловлять и, 2) борясь с ними, помнить всячески: «бей в корень», обезоруживая массы путем своевременного и неустанного улучшения их положения на почве мелких нужд и требований (большого масса сама по себе и за раз не просит). Но обязательно это должно делаться самим правительством и при том неустанно без задержки».

Зубатов считал, что в обстановке растущего революционного движения его план можно осуществить при помощи легализации под тайным контролем полиции профессиональных рабочих организаций, которые должны отвлечь рабочих от политики и направлять их устремления в русло экономической борьбы. Поддерживая и направляя профессиональное движение, правительство тем самым могло бы предоставить известную свободу отношениям предпринимателей и рабочих, не выходящую за рамки экономической борьбы, и даже «смотреть сквозь пальцы на забастовки, раз в них нет ни уголовщины, ни явной политики».

Расчеты Зубатова имели определенную почву. Они опирались:

1) на традиционный «попечительный» характер политики царизма в рабочем вопросе;

2) на неразвитость, несознательность значительной части рабочих в России, на не изжитые еще в народной массе иллюзии, связанные с верой в «доброе царя»;

3) учитывалась и стихийная тяга рабочих к объединению.

Попытки Зубатова использовать формы идейного воздействия на рабочее движение, революционную среду успеха не имели. Слишком явным было несоответствие между «теорией» Зубатова и практикой полицейского аппарата царизма. Рабочие поняли это очень скоро и не попадались на удочку зубатовского «полицейского социализма». Царское правительство не простило это Зубатову: он был отправлен в отставку.

Другой формой «полицейского социализма» была так называемая «гапоновщина».

Простой полтавский священник Георгий Гапон приезжает в Петербург в Духовную академию и здесь знакомится с Зубатовым, а затем устанавливает связь с Департаментом полиции. Вскоре он организует рабочие кружки, «клубы-чайные», в которых начинает вести «культурно-просветительную работу». Созданные Гапоном кружки были объединены в «Собрание русских фабрично-заводских рабочих Петербурга». Цель Собрания заключалась в «возбуждении и укреплении в среде членов рабочего русского национального самосознания», с тем чтобы отвлечь их от «революционной заразы».

К концу 1904 г. организация Гапона охватывала своим влиянием 20 тыс. рабочих. Однако «гапоновщина» не могла долго просуществовать: кровавый урок 9 января 1905 г. открыл глаза рабочим, и гапоновщина потерпела крах. Как полицейский провокатор Гапон был приговорен рабочим судом к смертной казни.

Под воздействием революционных событий 1905 г. царское правительство издает ряд актов (временных правил), в которых более полно и разносторонне регламентируются вопросы организации союзов и обществ, проведения собраний. Согласно «Временным правилам о собраниях» от 4 марта 1906 г. публичные собрания под открытым небом допускались с разрешения губернатора или градо-

начальника, причем могли проходить только под надзором полиции. Лица, желавшие устроить публичное собрание, должны были заявить об этом начальнику местной полиции не позднее чем за трое суток до открытия собрания. На разрешенных собраниях было обязательно присутствие представителя полиции. Он мог закрыть собрание в следующих случаях: если оно «отклоняется от предмета занятий»; если в собрании высказываются суждения, «возбуждающие вражду одной части населения против другой»; если порядок собрания нарушен «мятежными возгласами либо заявлениями, восхвалением либо оправданием преступлений, возбуждением к насилию либо неповиновению властям, или же распространением преступных воззваний либо изданий, и вследствие того собрание приняло характер, угрожающий общественному спокойствию и безопасности».

В годы революции 1905—1907 годов был отменен ряд ограничений, предусмотренных «Положением о видах на жительство» 1894 года. Это коснулось сельских жителей, лиц других податных сословий, которым было предоставлено право свободно избрать место постоянного жительства на одинаковых с другими сословиями основаниях.

В целом «Положение о видах на жительство» действовало до октября 1917 г.

В начале XX века темпы роста преступности в России продолжали неуклонно повышаться. Об этом наглядно свидетельствуют следующие статистические данные.

Если в период с 1885 по 1898 г. число осужденных окружными судами выросло на 12%, то с 1899 по 1908 г. — на 66%. В первые девять лет XX в. ежегодный прирост преступности в стране составлял 7%. В 1913 г. было зарегистрировано 3,5 млн преступлений при населении страны в 159 млн человек. Положение усугублялось слабой постановкой в полиции розыскного дела. По данным Министерства юстиции, ежегодно 31% всех следствий по уголовным делам прекращался из-за низкого уровня розыскной работы, проводившейся полицией. Такое положение в значительной мере было следствием того, что отсутствовала общегосударственная система уголовно-сыскных аппаратов. Опыт функционирования таких аппаратов в некоторых крупных городах говорил в пользу их повсеместного распространения.

Как свидетельствовали официальные источники, «там, где были сыскные части, количество разысканных преступников было меньше, чем там, где борьбу вела только наружная полиция».

Положение приобрело большую остроту. Вопрос об усилении борьбы с общеуголовной преступностью был поставлен в Государственной думе. При его обсуждении отмечалось, что «состояние сыска в империи представляет собою, несомненно, прямую опасность во время столь быстрого роста преступности». Депутаты признали организацию сыскных отделений в масштабе всей страны своевременной и необходимой. Ответом на такую постановку вопроса было издание царем 6 июля 1908 г. закона «Об организации сыскной части». По этому закону в составе полицейских управлений губернских и других крупных городов создавались «сыскные отделения четырех разрядов для производства розыска по делам общеуголовного характера». Всего было образовано 89 сыскных отделений. Предусмотренная законом система была принята правительством в результате изучения сыскной работы в некоторых европейских государствах.

Рассматривая два типа структурного устройства сыскной полиции — централизованный и децентрализованный, — правительство избрало второй. В условиях России легче и с меньшими затратами могла быть принята организация сыска по децентрализованному типу. Дело в том, что вся административная система государства на местах замыкалась на губернаторе, власть которого по закону была «судебно-полицейской, распорядительной, исполнительной и понудительной». Согласование любых действий местной и центральной власти осуществлялось губернатором, и только он имел право сношения за пределами своей территории. В границах вверенной ему губернии он был официальным начальником полицейских управлений — городских и уездных. В состав городских управлений вошли и сыскные отделения. Из-за такой структуры местной власти работа сыщиков по преследованию преступников серьезно затруднялась. По признанию самих полицейских чиновников, связь между сыскной полицией в городах и полицией в уездах «сводилась к нулю». Поэтому, как писал журнал «Вестник полиции», «нередко наблюдались и многие известные случаи, когда зарегистрированный преступник и даже разыскиваемый совершенно свободно проживал в уезде, в то время, когда его тщательно разыскивали в городе. Это объяснялось тем, что

сведения о нем имелись в распоряжении уездных полицейских властей или же за неимением у последних средств наблюдения преступник оставался без должной регистрации».

Кроме того, надо иметь в виду, что штаты сыскных отделений были невелики — от 8 до 20 сотрудников. Поэтому их руководители отрицательно относились к командировкам своих подчиненных за пределы подведомственной им территории, предпочитая направлять поручения о производстве необходимых розыскных действий в местные органы полиции.

Так, вечером 27 сентября 1908 г. в Царицыне был задержан бывший чиновник почтово-телеграфной конторы Добрынин, который на допросе чистосердечно признался начальнику сыскного отделения Мильнарту в ограблении, совершенном в посаде Дубовка. По показаниям Добрынина местная полиция в ту же ночь в восьми верстах от города, в населенном пункте, расположенном по линии Юго-восточной железной дороги, задержала двух его соучастников в грабеже. При этом у них были отобраны оружие и боеприпасы: 3 браунинга и к ним 147 патронов, один «бульдог» с 15 патронами, кинжал, кастет, кистень, а также 555 руб. денег, 2 чистых паспортных бланка, 2 печати волостного правления и русый парик с принадлежностями для гримирования. Впоследствии все грабители были уличены сыскным отделением в ряде грабежей, сопряженных с убийствами, совершенными в уездах Астраханской губернии.

Российское правительство и Министерство внутренних дел понимали важность единообразной системы розыска и регистрации преступников, единого информационного центра.

В марте 1908 г. в составе Департамента полиции было создано новое, 8-е делопроизводство. Оно осуществляло главным образом координационные функции: составление документов по организации деятельности сыскных отделений, создание центрального регистрационного бюро, связь с западноевропейскими полициями, а также с фирмами, изготавливающими аппаратуру для сыскных отделений в России. Одновременно предполагалось, что члены 8-го делопроизводства станут инструкторами в школе по подготовке сотрудников сыска, смогут выезжать на места для обучения их технике розыска.

Представляет интерес принцип, по которому определялся разряд и штаты того или иного сыскного отделения. В качестве

образца был принят утвержденный в 1908 г. штат Киевского сыскного отделения.

Население Киева в это время составляло 320 тыс. человек. По числу ежегодно совершаемых преступлений город занимал первое место в России: на каждые 10 тыс. жителей здесь совершалось 649,8 уголовных преступлений. В то же время средняя норма в крупных городах равнялась 362,1, а в целом по стране — 177,9 преступлений в год.

Штат Киевского сыскного отделения состоял из начальника, его помощника и 18 оперативных работников.

По такому же штату были сформированы сыскные отделения I разряда в Харькове (210 тыс.) и Тифлисе (190 тыс.).

Сыскные отделения II разряда создавались в городах, население которых составляло примерно половину жителей городов, отнесенных к I разряду.

В городах с населением от 35 до 90 тыс. человек организовались сыскные отделения III разряда. И, наконец, отделения IV разряда открывались в городах с населением до 35 тыс. жителей. Дополнительным условием для таких небольших городов являлось наличие высших административных, судебных, воинских учреждений или таких предприятий, «которые притягивают к себе наиболее беспокойные элементы населения» (заводы, фабрики, железнодорожные узлы и т.д.).

В процессе практической организации сыскных отделений возникли серьезные проблемы, поскольку закон от 6 июля 1908 г. «Об организации сыскной части» четко не определял место сыскных подразделений в общей структуре полицейских управлений городов.

Сыскные отделения были подчинены полицмейстерам, возглавлявшим органы полиции в городах, и рассматривались в качестве вспомогательного органа общей полиции. Поэтому сыскная полиция действовала на основании тех же юридических норм, что и общая полиция. Начальник сыскного отделения выступал в роли непосредственного организатора работы сыщиков. Это ставило его в прямую зависимость еще и от прокурора окружного суда, контролировавшего розыск, и по Закону от 6 июля 1908 г., имевшего право «давать непосредственные

поручения чинам сыскных отделений в отношении производства розыскных действий».

Начальники сыскных отделений должны были докладывать прокурору окружного суда о ходе негласных расследований. Такие взаимоотношения прокурора и чинов сыскных отделений вряд ли можно оценить положительно. Вместо заслушивания информации о результатах розыскной деятельности и надзора за сыскной полицией как органов дознания прокурор окружного суда брался за неизвестную ему оперативную работу и этим причинял ущерб результатам розыска. Как представляется, царское правительство не случайно поставило сыскные отделения в прямую зависимость от судебного-прокурорского аппарата. Последний состоял из более квалифицированных работников, которые, по-видимому, были призваны оказывать профессиональное воздействие на сотрудников сыскных отделений, повышать результативность их работы.

Законом от 6 июля 1908 г. регулировались расходы «на сыскные надобности в империи», причем, ассигнования были увеличены со 130 000 руб. до 286 900 руб. в год. (Для сравнения можно напомнить, что на нужды политического сыска государство отпускало 3,5 млн руб. в год.) Деньги по сыскным отделениям распределяло Министерство внутренних дел. Основным критерий, отправную точку составляли 500 тыс. жителей. Для этой нормы населения на обслуживание сыскных задач Министерством устанавливалась сумма в 1 тыс. руб.

Закон от 6 июля 1908 г. не затрагивал организацию сыскных отделений столичных полиций — Петербурга и Москвы. Они были поставлены вне разрядов и обеспечивались по особому распоряжению.

Закон не решил вопрос и об организации сыскных отделений в уездах, хотя при его подготовке эта проблема обсуждалась и в Департаменте полиции, и в Государственной думе. Однако сыскные отделения в уездах не были созданы из-за отсутствия необходимых средств, неподготовленности личного состава и отсутствия на местах специальных школ для обучения уголовно-розыскному делу.

В журнале «Вестник полиции» Министерство внутренних

дел разъяснило, что «для полной реорганизации полиции в империи исследование преступных деяний в уездах приходится оставить на общей полиции». Естественно, такое положение ставило в неравные условия города и уезды и отрицательно влияло на эффективность борьбы с преступностью в целом и в масштабах страны.

Закон от 6 июля 1908 г. «Об организации сыскной части» лишь в самых общих чертах определял задачи сыскных отделений, их организационное устройство. Поэтому в его развитие 9 августа 1910 г. Министерством внутренних дел, возглавлявшимся П.А. Столыпиным, была издана «Инструкция чинам сыскных отделений». Правда, следует отметить, что несмотря на пространный характер инструкции, она не отличалась достаточной четкостью норм. На это сетовали сами чиновники сыскных отделений на страницах журнала «Вестник полиции». Как отмечалось, Инструкция «изложена так туманно, что дала возможность толковать начальникам городских полиций положение сыскных отделений в зависимости от их благоусмотрения». Данное обстоятельство рассматривалось как одна из причин, не позволявшая «успешно бороться с возрастающей из года в год преступностью».

По сравнению с законом от 6 июля 1908 г. в Инструкции более определенно формулировались задачи сыскных отделений — «негласное расследование и производство дознаний в видах предупреждения и преследования преступных деяний общеуголовного характера». Одновременно с этим инструкция устанавливала структуру сыскных отделений и принципы организации их работы.

Каждое сыскное отделение состояло из четырех структурных подразделений — столов: 1) личного задержания, 2) розысков; 3) наблюдения; 4) справочного регистрационного бюро. Последнее составляло «главную часть внутренней организации сыскного отделения».

Справочное регистрационное бюро занималось регистрацией преступников, систематизацией всех сведений о них, установлением личности преступников, выдачей справок о судимости и розыске скрывающихся лиц.

В основу работы сотрудников сыскных отделений был положен принцип специализации (линейный принцип), что, несомненно, следует расценить как положительный факт. «Наиболее правильная и вполне соответствующая организация борьбы с преступностью, — говорилось в §56 Инструкции, — заключается в специализации как общих мер розыска, так и розыскной деятельности членов сыскных отделений по главным родам преступлений».

Устанавливались три категории специализации по видам профессиональной преступности: 1) убийства, разбои, грабежи и поджоги; 2) кражи и профессиональные воровские организации (конокрады, взломщики, карманные, магазинные, железнодорожные, хипесные и т.п. шайки); 3) мошенничества, подлоги, обманы, фальшивомонетничество, подделка документов, шулера, аферисты разного рода, контрабанда, продажа женщин в дома терпимости и за границу.

В соответствии с этим личный состав сыскного отделения распределялся (где это было возможно по количеству чиновников) на три группы, каждая из которых образовывала особый отряд и исполняла поручения начальника по одной какой-либо категории преступлений. Там, где позволяли штаты, каждый из трех отрядов делился на отделения, которые занимались еще более узкой категорией преступников.

В некоторых отделениях создавался четвертый — «летучий» отряд, предназначенный для постоянных дежурств в театрах, на вокзалах, для обходов, облав на бродяг, несения дневной и ночной патрульной службы на улицах, рынках и т.д.

Основным методом работы сыскных отделений была работа с использованием наружного наблюдения и негласных сотрудников. Параграф 2 Инструкции от 9 августа 1910 г. гласил: «Чины сыскных отделений имеют систематический надзор за преступными и порочными элементами путем негласной агентуры и наружного наблюдения».

Наружное наблюдение осуществляли штатные сотрудники — полицейские надзиратели. Они сосредотачивали основное внимание на местах скопления преступного элемента — ресторанах, трактирах, постоянных дворах, ночлежных приютах, домах терпимости, ломбардах, различных увеселительных заведениях.

Внутреннее наблюдение вели декретные сотрудники (негласная агентура), вербовавшиеся из представителей преступного мира, скупщиков краденого, хозяев воровских притонов, проституток. Кроме того, сыскная полиция пользовалась услугами лиц, которые по роду своих занятий имели возможность вести наблюдение за многими лицами, — старьевщиков, разносчиков, посыльных, дворников, извозчиков, кондукторов и других железнодорожных служащих.

Вот что писан о контингенте секретных сотрудников начальник Петербургского сыска отделения: «Негласных агентов приходится иметь во всех слоях общества. Как при посредстве отбывших наказание за кражи и отпущенных на свободу возможно узнавать места сбыта похищенных вещей, разные воровские притоны и сборища, известные воровские клички воров и пр., так равно собирание секретных справок о разного рода личностях возможно иметь только при посредстве негласных агентов. Через них же получают сведения о приезжающих из других городов шулерах и членах воровских и других шаек. Во всех увеселительных заведениях, гостиницах, трактирах, постоянных дворах должны быть агенты среди прислуги. Разные общественные и частные учреждения, банки, страховые общества и прочие также не могут быть оставлены без наблюдения тех же негласных агентов».

Надо сказать, что качественный состав основной массы негласных сотрудников сыскных отделений во многом оставлял желать лучшего.

По признанию самих полицейских чиновников, такое положение объяснялось тем, что агентура вербовалась главным образом из преступной среды. «Полагаться на сведения, добываемые исключительно таким путем,— писал журнал «Вестник полиции», — доводить дело до того, что становится неизвестным, где кончается преступник и начинается в нем сыщик, где распутываемые узлы старого преступления превращаются таким образом в завязь нового».

Кроме данных наружного наблюдения и секретной агентуры, сыские отделения пользовались такими источниками, как слухи, доносы (анонимные сообщения и письма), сведения и справки, доставляемые лицами всевозможных профессий как за вознаграждение, так и в силу их постоянного общения с чинами сыскной полиции.

В России, как и в европейских странах, в конце XIX — начале XX века в полиции для борьбы с преступностью начали

применяться научные методы и технические средства. Прежде всего велась разработка научных методов идентификации. В этой области развивались два направления — антропометрия (наука измерения тела человека) и дактилоскопия.

Антропометрические методы назывались «бертильонажем» — по имени Альфонса Бертильона, сотрудника парижской сыскной полиции. Он установил ряд определенных приемов измерения различных частей человеческого тела, исходя из того, что их размеры не меняются в период зрелой жизни человека.

Антропометрическая система Бертильона была введена в полиции России в 1890 г. «для лишения рецидивистов возможности скрывать свою прежнюю судимость, равно как констатирования подозрительных лиц, желающих утаивать свое прошлое и свое действительное звание».

Основными признаками по «классификации Бертильона» являлись размеры головы, длина среднего пальца и мизинца левой руки, длина левой ступни и подъема, ширина скуловой кости, длина и ширина правого уха, длина левого предплечья и рост (высота в сидячем положении). Кроме того, определялся цвет радужной оболочки (вокруг зрачка) в левом глазу, при этом на особой таблице глаза были разделены по цвету радужной оболочки на семь главных групп и т.д.

Например, Астраханским губернским жандармским управлением была составлена розыскная ведомость на социалиста-революционера Ершова (он же Сиротин и Петров) Андрея Лаврентьевича, крестьянина, 26 лет, проживающего в городе Астрахани и служившего у дантиста Голландского, но 21 декабря 1905 года неизвестно куда скрывшегося. Приметы Лаврентьева включали: рост в положении стоя и сидя 1) 170,4; 2) 92,2; телосложение — средней упитанности; цвет волос — темно-русый; цвет глаз — серый; длину и ширину головы: 1) 18,8; 2) 15,3; длину среднего пальца и мизинца левой руки и предплечья: 1) 12; 2) 8,5; 3) 47; длину ступни левой ноги: 26,2; длину и ширину правого уха: 1) 6,55; 2) 3,4; длину распростертых рук - 184.

За период с 1890 по 1897 г. по системе Бертильона в России было измерено 23 тыс. мужчин и 4 тыс. женщин. Среди них было обнаружено 1700 рецидивистов и 180 рецидивисток. Однако «бертильонаж» страдал рядом недостатков. Отклонения в

измерениях, которые велись по этой системе, могут наступать вследствие болезней, ведущих к патологическим изменениям отдельных частей человеческого тела, или в связи с возрастными изменениями. Не исключались ошибки и при неквалифицированном измерении. Поэтому названная система стала повсеместно вытесняться дактилоскопией, основанной на постоянных признаках — отпечатках пальцев.

Система дактилоскопии была разработана начальником лондонской полиции Эдвардом Генри и введена в Скотланд-Ярде в 1901 г. Это давало значительно больший эффект при раскрытии преступлений, а также позволило разработать и ввести в практику систему регистрации преступников, основанную на отпечатках пальцев. Такую систему ввел в России Департамент полиции.

Циркулярными распоряжениями Министерства внутренних дел по Департаменту полиции от 29 декабря 1906 г. и 9 апреля 1907 г. в Департаменте полиции было создано Центральное регистрационное бюро, в сыскных отделениях на местах — регистрационные бюро. Вновь образованные учреждения строили свою работу на использовании дактилоскопии и фотографии. Антропометрический метод продолжал применяться для опознания старых рецидивистов.

В центральном регистрационном бюро для розыска и опознания преступников была разработана специальная система, в основе которой лежала регистрационная карта, содержащая 120 вопросов. Однако эта система оказалась очень сложной для основной массы работников сыскных отделений, не отличавшихся высокой квалификацией и не имевших необходимого опыта. Поэтому Департамент полиции, проведя большую аналитическую работу, существенно изменил систему регистрации преступников.

Новая регистрационная система строилась на таблице родов преступности, включавшей 30 категорий преступников.

---

\* Музеем в дореволюционной сыскной полиции назывался научно-технический кабинет, где проводились экспертизы и другие научно-исследовательские работы.

В музее\* Петербургской сыскной полиции хранились альбомы с фотографиями преступников, которые подразделялись по следующим категориям: 1) «гастролеры»; 2) карманные воровы; 3) воровки-проститутки; 4) простые воровы; 5) воровы по передним; 6) воровы чердачные; 7) воровы магазинные; 8) воровы со взломом квартир и магазинов; 9) воровы с употреблением обмана; 10) воровы-прислуги; 11) воровы железнодорожные; 12) воровы велосипедные; 13) притоносодержатели; 14) скупщики краденого; 15) конокрады; 16) мошенники и аферисты; 17) грабители и разбойники; 18) изготовители фальшивых денег; 19) поджигатели; 20) убийцы; 21) шулера-картежники; 22) хулиганы и «коты»; 23) бродяги; 24) «глухонемые»; 25) ссыльно-каторж-ные; 26) соучастники преступлений; 27) барышники театральные; 28) хи-песники, обкрадывавшие мужчин, приводимых проститутками на квартиры; 29) подкидчики, обкрадывавшие чаще всего приезжих провинциалов при помощи подкидывания на улице кошельков с деньгами или ценных колец; 30) пушкари.

К 1 января 1915 г. был переработан весь материал, находившийся в Центральном регистрационном бюро, а вслед за этим усовершенствован так называемый циркулярный (письменный) розыск. Раньше практиковался письменный розыск снизу. Он заключался в том, что начальники сыскных отделений сами рассылали объявления о розыске того или иного лица (нередко с приложением фотографии) в полицейские органы страны. Это приводило к большим затратам средств и времени, а результаты чаще всего были незначительными. Чтобы изменить такое положение, циркулярный розыск был централизован. Сыскные ведомости стали издаваться Центральным регистрационным бюро еженедельно. В экстренных случаях через несколько часов после получения требования о сыске делались выписки, которые бесплатно рассылались во все полицейские органы. Благодаря этому эффективность работы сыскного аппарата по розыску преступников существенно повысилась.

В «видах более успешных розысков» Департамент полиции препровождал при указанных циркулярах фотокарточки и все вновь полученные сведения о каждом из лиц, упомянутых в них ранее. Содержащиеся в циркулярах списки лиц, подлежащих розыску, в конце XIX века содержали в основном следующие сведения: кто разыскивается; приметы разыскиваемого; как следует поступить по розысканию; особые приметы.

С начала XX века происходит не только увеличение объема розыскных циркуляров Департамента полиции, но и все более

усложняется их структура. Это в свою очередь свидетельствует о дальнейшем совершенствовании системы криминалистических учета и регистрации, всего информационного обеспечения российской полиции в целом.

Прежде всего происходит подразделение каждого розыскного циркуляра на несколько отдельных списков, каждый из которых имел собственную нумерацию. При этом два первых списка были посвящены лицам, находящимся в розыске, а третий — лицам, розыск которых подлежал прекращению. В список №1 попали лица, подлежащие розыску по делам политическим.

Так, в циркуляре Департамента полиции по особому отделу №2234 от 22 июня 1901 г., в 1-м списке под №89 значился: «Ульянов Владимир Ильич, потомственный дворянин Симбирской губернии, помощник присяжного поверенного; родился 10 апреля 1870 года в городе Симбирске, вероисповедания православного; воспитывался в Симбирской гимназии и по окончании в 1887 году курса поступил в Казанский университет, откуда был исключен за участие в студенческих волнениях в 1887 году, затем в 1891 году поступил в Санкт-Петербургский университет; занимается литературным трудом; женат на бывшей административно-ссылочной Надежде Крупской; мать — вдова Мария Александровна, проживает в городе Подольске Московской губернии; братья: Дмитрий — негласно-поднадзорный в городе Подольске, сестры: Мария привлечена в Москве к дознанию по обвинению в государственном преступлении и Анна — замужем за Марком Тимофеевичем Елизаровым, состоящим под негласным надзором полиции. Привлечен к дознанию по делу о Санкт-Петербургском социал-демократическом кружке и по Высочайшему повелению, последовавшему в 29-й день января 1897 года, выслан под гласный надзор полиции Восточную Сибирь с воспрещением по освобождении его 29 января 1900 года от надзора жительства в столицах и Санкт-Петербургской губернии, впредь до особого распоряжения в губерниях Московской, Тверской, Ярославской, Рязанской, Владимирской, Костромской, Нижегородской, Тульской, Пермской, Уфимской, Орловской, Екатеринославской, Бакинской, Варшавской, Белостокском уезде Гродненской губернии, области Войска Донского, городах Вильно, Киеве, Николаеве, Одессе, Харькове, Риге, Юрьеве, Казани, Томске, Елизаветграде, Кривом Роге Херсонской губернии, Иркутске и Красноярске с их уездами в течение трех лет, сроком по 29 января 1903 года. По паспорту, выданному Псковским губернатором 5 мая 1900 года за №34, выбыл за границу, где вошел в состав «Центрального комитета российской социал-демократической рабочей партии». Приметы: рост 2 аршина 51/2 вершка; телосложение среднее, наружностью производит впечатление приятное; волосы на голове и бровях русые, прямые, в

усах и бороде, глаза карие, средней величины; голова круглая, средней величины; лоб высокий; нос обыкновенный; лицо круглое, черты его правильные; рот умеренный; подбородок круглый; уши средней величины. По обнаружении обыскать, арестовать и телеграфировать Департаменту полиции для получения дальнейших указаний. Фотографическая карточка имеется».

Учетно-регистрационные данные В.И. Ульянова (Ленина) служат наглядным примером информационного «паспорта» на крупного революционного деятеля, постоянно находящегося в поле зрения полиции и уже и испытывавшего на себе меры воздействия с ее стороны.

Упомянутыми циркулярными распоряжениями Министерства внутренних дел по Департаменту полиции от 29 декабря 1906 г. №1 и 9 апреля 1907 г. №10 был установлен новый единый порядок составления и доставки в Департамент полиции регистрационных карт на лиц, задержанных по обвинению в преступных деяниях.

С этого момента регистрационные карты должны были составляться в двух экземплярах и содержать в себе фотоснимок преступника, его дактилоскопические отпечатки, антропометрические данные и описание примет, составленные по особой инструкции, прилагаемой к циркуляру №1 от 29 декабря 1906 г. Таким образом, с 1907 г. криминалистические учет и регистрация царской полиции в основном обрели свои законченные формы. С этого времени списки лиц, находящихся в розыске, составлялись и систематизировались «в литерном порядке», т.е. по алфавиту, и делились на самостоятельные группы. С течением времени, по мере дальнейшего усложнения и совершенствования учета и регистрации, происходило увеличение количества групп учета — как за счет их внутреннего подразделения на подгруппы, так и за счет появления новых видов учета и регистрации. В итоге оформились следующие их категории.

1. Список А/1 — лица, подлежащие немедленному обыску и аресту, принадлежащие к числу социалистов-революционеров, максималистов и анархистов.

2. Список А/2 — все остальные лица, подлежащие немедленному обыску и аресту.

3. Список Б/1 — разыскиваемые лица всех прочих категорий, по обнаружении которых следовало не подвергать ни обыску, ни аресту, ограничившись только установлением за ними наблюдения, надзора либо сообщением об их обнаружении разыскивающему учреждению.

4. Список Б/2 — особый список, в который включались лица, въезд которых в Империю был воспрещен или же которые были высланы безвозвратно или на известных условиях за границу, а также подлежащие особому наблюдению иностранцы.

5. Список В — со сведениями о неизвестных преступниках с приложением их фотографий на предмет опознания и установления личности. В этом же списке помещались фотоснимки неопознанных трупов и данные на них.

6. Список Г — данные на лиц, розыск которых подлежал прекращению.

7. Список Д — сведения о похищенных или утраченных паспортах, служебных бланках, документах, печатях и проч., а также найденных случайно или при обыске вещах. Статьи этого списка имели свою, особую нумерацию.

8. Список Е — данные о похищенном или утраченном оружии.

9. Список Ж — сведения о процентных бумагах, драгоценностях и другом ценном имуществе.

В каждом списке фамилии разыскиваемых и прочие регистрационные данные печатались по алфавиту с обозначением порядкового номера. Каждая розыскная статья списка полностью отпечатывалась на отдельной розыскной карте. Карты служили для создания в местных органах полиции «розыскного алфавита» —картотек. Карты помещались на дугах или в ящиках. Номера циркуляров на розыскных картах не обозначались, т.к. помещаемые перед каждой фамилией порядковый номер и буква давали возможность быстро отыскать необходимый циркуляр. Установочные данные разыскиваемых лиц, их приметы и фотографии вносились как в карты, так и в розыскные списки.

Розыскные карты для специальных сыскных учреждений печатались на картоне, а для прочих жандармских и полицейских органов — отдельными листами на обычной бумаге. Для включения их в «розыскной алфавит» карты необходимо было разрезать по специально обозначенным линиям. Кроме того, для становых и городских приставов изготавливались специальные экземпляры циркуляров без карт, а в случаях особой необходимости оттиски фотографий для снабжения последними жандармских унтер-офицеров на отдельных пунктах. Во избежание повторений и с целью создания лучшей систематизации сведений о разыскиваемых лицах отдельные графы сыскных статей, заключавших в себе данные о вероисповедании, родственных связях, месте привлечения к ответственности и т.д., обо-

значались буквами, причем каждая из них заменяла собой следующие подзаголовки:

- «а» — подробное «звание»; год, месяц, число и место рождения; вероисповедание; профессия; «позднее» (последнее) место работы;
- «б» — звание, имя, отчество и фамилия отца и матери (в том числе, девичья фамилия последней); живы ли они, и где проживают разыскиваемый незаконнорожденный или усыновленный, отмечалось особо;
- «в» — братья, сестры и прочие известные родственники и где они проживают;
- «г» — приметы;
- «д» — имеется ли фотографическая карточка лица, находящегося в розыске; не подвергалось ли оно антропометрическим измерениям или дактилоскопическому исследованию; если да, то где и когда;
- «е» — последнее место жительства и преступная специальность, партийная принадлежность (например, социал-революционер, анархист, бундист и т.п.); если скрылся из-под надзора, с места высылки или бежал из мест заключения, то откуда, когда и при каких обстоятельствах;
- «ж» — каким жандармским управлением, судебным учреждением или должностным лицом и где именно привлечен к ответственности или по какому постановлению подвергнут высылке или надзору;
- «з» — в чем именно и по каким статьям закона обвиняется, а если подвергнут высылке или надзору, то где именно, на какой срок и на каких условиях;
- «и» — что надлежит сделать и кого именно уведомить по «разысканию»;
- «к» -- номер делопроизводства, документа, дело и год его заведения.

Ответы на эти «вопросные пункты» заносились последовательно, а если необходимые сведения отсутствовали, то соответствующая буква пропускалась и делался переход к следующему пункту-букве. Для облегчения правильного составления списков рассмотренные выше подзаголовки согласовывались с рубриками особых бланков «Розыскных ведомостей», на которых сыскные учреждения обязаны были доставлять в Департамент полиции изложенные данным способом сведения о лицах, находящихся в розыске, с обязательным обозначением максимально точно и подробно установочных данных разыскиваемых, — для приведения в исполнение распоряжения о повсеместном розыске и задержании преступников. Учитывая невозможность во многих случаях указания полностью установочных данных преступников сыскными органами, Департамент полиции предписывал: в случае обнаружения где-либо лица, в розыскной карте которого звание обозначено неполно, то есть без отчества, возраста и сословия, перед его задержанием всеми законными

средствами и способами удостовериться в том, что требование о розыске действительно относится к данному лицу. В самом тексте и в отдельных словах перечисленных учетных документов делались возможные сокращения. Для этого был разработан специальный словарь сокращений, которым надлежало руководствоваться как при составлении розыскных списков, так и при разборе их текста в розыскных картах. Допускалось употребление «удобопонятных сокращений» и других слов, не входивших в упомянутый словарь. Например, там, где был известен уезд, название губернии можно было не указывать, так как достаточно было знать название уездного города, чтобы по нему найти соответствующую губернию. Вот, например, карта №А/ 2-1612 на Яна Юровича Литца (приводится с сокращениями, употреблявшимися в оригинале):

— а) кр. Яунильской вол., Рижск. у.; Лифляндск.; е) г. Рига; ж) Лифляндское ГЖУ; з) 126 ст. Уг. ул. (Уложения о наказаниях уголовных и исправительных); и) об., ар., прпр. н-ку Лифляндского ГЖУ; к) 7\*.

Экземпляры розыскных циркуляров и карт распространялись среди городских уездных полицейских чинов через губернаторов, среди начальников жандармских команд на пунктах — через соответствующих начальников губернских жандармских управлений.

Департамент полиции ревностно следил за качеством учетно-регистрационных данных, содержащихся в розыскных алфавитах, и незамедлительно реагировал на все изменения, когда они становились известны. Именно поэтому, например, узнав, что упоминаемый в циркуляре от 27 мая 1912 г. под №101732 известный террорист Борис Бартольд сбрил усы, Департамент полиции в срочном порядке сообщал об этом на места для внесения соответствующих изменений в учетно-регистрационные и розыскные документы.

---

\* а) крестьянин Яунильской волости, Рижского уезда, Лифляндской губернии; е) г. рига; ж) Лифляндское губернское жандармское управление; з) 126-я статья Уложения о наказаниях уголовных и исправительных; и) обыскать, арестовать, препроводить к начальнику Лифляндского губернского жандармского управления; к) 7.

Органы российской полиции, особенно тайной, действовали в тесной связи со своими коллегами из других стран. В контакте с полицией России находились полиции английская, итальянская, балканских стран. В этой связи осуществлявшийся в царской России циркулярный розыск, а также соответствующие учетно-регистрационные формы носили международный характер. Поэтому в розыском алфавите жандармской команды Царицына можно было встретить, в частности, карты с данными бертильонажа, составленными на французском языке где-нибудь в Париже.

Сообщения с данными по важнейшим преступлениям, совершенным за рубежом, также распространялись в циркулярах экстренного розыска. Благодаря этому полиция Царицына также принимала участие в поисках, например, ценной картины Каччия-Монкальво, изображавшей Благовещение, размером 1 м 49 см на 2 м 05 см, похищенной в ночь с 16 на 17 мая 1908 г. в Италии из часовни церкви Святого Фомы в Монтабоне. Соответствующее сообщение об этом по списку «Д» также проходило в одном из розыскных циркуляров Департамента полиции по 8-му делопроизводству.

До Первой мировой войны издаваемые Департаментом полиции розыскные циркуляры, а значит, и учетно-регистрационная система преступников, включали сведения о лицах, разыскиваемых как по политическим, так и по уголовным деяниям, — вместе с подразделением их совокупности в общем порядке по установленным литерным спискам. Однако, как показала практика, такой порядок вызывал много неудобств, т.к. государственных преступников, находящихся в розыске, было гораздо больше, чем уголовных. В результате последние фактически терялись в общей массе разыскиваемых лиц. Между тем розыск как тех, так и других имел существенные отличия. Вследствие этого Департамент полиции своим циркуляром по 8-му делопроизводству от 29 ноября 1914 г. за №159128 ввел издание трех отдельных розыскных циркуляров. В первом помещались сведения о разыскиваемых государственных преступниках, во втором — уголовных, в третьем — сведения о прекращении розыска преступников обеих категорий, применительно к литере «Г» прежних циркуляров.

С этого момента сведения по литерам «А», «Б», «В» и «Д» помещались в обоих циркулярах о розыске лиц (как по политическим, так и по уголовным делам), а сведения по литерам «Е» и «Ж» включались лишь в циркуляр о розыске лиц по общеуголовным преступлениям. В этой связи полицейские с 19 января 1915 г. при сообщении в Департамент полиции необходимых сведений о подлежащих розыску лицах в препровождаемых ими ведомостях обязаны были точно указывать, в чем именно обвиняется разыскиваемое лицо и если оно высланное, то когда, куда именно, на какой срок и за что. Вверху каждой розыскной ведомости надлежало надписью от руки указывать категорию розыска. Например: «Розыск уголовный».

Очень важным элементом в учете и регистрации преступника, особенно по политическим делам, было фотографирование. Порядок и формы его производства также неоднократно менялись в целях усовершенствования. Еще в циркуляре Департамента полиции №8550 от 28 октября 1882 г. было установлено, чтобы при отправке в места водворения политических их в обязательном порядке фотографировали. Фотографии делались в 3-х экземплярах. Один подлежал доставке в Департамент полиции, другой отправке «начальству местности», в которую ссылаемый назначался, а 3-й передавался лицам, непосредственно сопровождавшим ссыльных до места их водворения. Из-за того, что данный циркуляр исполнялся далеко не всегда, розыск политических ссыльных, бежавших в пути или с места водворения, был крайне затруднен. По этой причине 30 января 1909 г. Департамент полиции циркуляром по 5-му делопроизводству (ведавшему гласным и негласным надзором полиции) №74595 не только подчеркнул необходимость неукоснительного соблюдения требований, связанных с фотографированием преступников, но и ввел фотосъемку высылаемых в 2-х положениях — сбоку (в профиль) и «с лица» (в фас).

Нужно заметить, что система централизованного циркулярного розыска преступников, успешно выдержав испытание временем, сохраняется в уголовном розыске и в настоящее время.

Дореволюционный уголовный сыск должен был взаимодействовать с общей (наружной) полицией. Основания и формы

их взаимоотношений были определены в упоминавшейся ранее Инструкции Министерства внутренних дел от 9 августа 1910 г. В §4 Инструкции говорилось, что члены сыскных отделений в служебной работе «стремятся к полному единению с чинами общей полиции», члены же общей полиции обязывались всегда и во всем оказывать законное содействие чинам сыскных отделений.

Однако на практике все обстояло сложнее: «полное единение» сыскной и общей полиции достигалось далеко не всегда. Каждое «ведомство» заботилось о том, чтобы самому выглядеть «достойно», и мало — об объединении сил и средств. Это признавал даже журнал «Вестник полиции». В одном из его номеров отмечалось, что органы общей полиции не оказывают должного содействия уголовному сыску, «не дают справок о проживании нужных для сыска лиц, не сообщают совершенно о происшедших на участке случаях...». Приставы рассуждали по-своему: «Нашли дураков, будем мы хорошее дело передавать от себя, да мы и сами проведем его не хуже».

Такое положение было достаточно типичным, что отрицательно сказывалось на общих результатах борьбы с уголовной преступностью. Достаточно познакомиться с данными о раскрываемости преступлений. Ее общий уровень, как правило, был ниже 50%. И этот показатель считался хорошим.

Весьма характерен в этом отношении отчет о деятельности сыскного отделения Киевской городской полиции за 1906 г. В нем указывалось, что раскрываемость преступлений в Киеве составила 35% (из 2355 преступлений было раскрыто 793). Однако начальник сыскного отделения не считал такой показатель неудовлетворительным. «На первый взгляд, — писал он, — цифра эта кажется низкой и набрасывает тень на чинов сыскной полиции, но если принять во внимание те особенно тяжелые условия, при которых чинам сыскной полиции приходилось действовать в течение отчетного года, то процент обнаружения преступлений сравнительно с процентом обнаружения преступлений в других правильно организованных сыскных полициях в России и за границей вполне удовлетворительный».

Как показывают факты, автор отчета был хорошо осведомлен о положении дел в уголовно-сыскных органах страны. Так, по данным за 1907 г., в Москве было совершено 5 705 преступлений, а раскрыто только 443, т.е. менее 10%. Подобная карти-

на наблюдалась в целом по стране. В 1909 г. из 411 063 уголовных дел, по которым велось следствие, 233 770 было прекращено из-за недоказанности или нераскрытия преступлений, а 96 247 уголовных дел — из-за необнаружения виновных.

Надо заметить, что такое, поистине угрожающее положение с раскрываемостью преступлений, беспокоило наиболее дальновидных чиновников сыскной полиции. Выдвигались разнообразные проекты реформирования сыскного дела. На страницах журнала «Вестник полиции» в течение нескольких лет велась дискуссия по этому поводу. В июле 1913 г. в Петербурге проходил съезд начальников сыскных отделений, на котором обсуждались различные предложения по улучшению организации уголовного сыска в России. Некоторые из них (например, по регистрации преступников, циркулярному розыску) были внедрены в практику.

Однако в целом уровень работы сыскных отделений оставался невысоким. Это приводило к тому, что они не пользовались авторитетом у населения. Начальник сыскного отделения Киевской городской полиции в упоминавшемся выше отчете писал: «В обществе выработался особый, неправильный взгляд на функции органов полиции, доходивший до антагонизма и полного презрения к полиции. При столкновениях чинов полиции с преступниками <...> население зачастую идет на помощь преступникам или, в лучшем случае, остается равнодушным...».

Характеризуя уголовный сыск дореволюционной России, необходимо указать, что он выступал как классовый орган. В отношении дел, связанных с лицами из среды трудящихся, сотрудники сыскных отделений проявляли меньше активности, чем при раскрытии дел, затрагивавших интересы представителей имущих классов. Это не скрывали сами царские чиновники. Так, судебный следователь 3-го участка Москвы писал о работе сыскного отделения городской полиции: «Что касается обыденных, затрагивающих простого обывателя преступлений, то деятельность сыскной полиции сводится к нулю и обычно ограничивается канцелярской отпиской о том, что такого-то или тот-то не обнаружены». Другой чиновник сообщал: «Как обычное явление наблюдается, что по делам, в которых задеты иму-

щественные интересы лиц состоятельных, розыск проводится тщательно, берет на себя много времени и сил».

Классовый характер уголовного сыска проявлялся и в том, что он выступал как ближайший резерв сыска политического. В Инструкции от 9 августа 1910 г. говорилось: «Все сведения, касающиеся дел политического характера, беззамедлительно сообщать начальникам губернских жандармских управлений или охранных отделений». Чины сыскных отделений выполняли эту установку. Например, в мае 1912 г. сотрудники восьмого делопроизводства Департамента полиции, ведавшего уголовным сыском, срочно изготовили по заказу Особого отдела Департамента 11 тыс. фотокарточек «политических преступников».

Говоря о сыске дореволюционной России, следует остановиться на характеристике его кадрового состава, потому что качество работы сыскных отделений прямо зависело от уровня профессиональной подготовки, морально-нравственных и других индивидуальных качеств людей, которые приводили в движение механизм данного ведомства.

Надо сказать, что царское правительство уделяло большое внимание проблеме кадров аппарата уголовного сыска, стремясь сделать его надежным и эффективным. Прежде всего служащий сыскного отделения должен был быть человеком благонадежным. Как устанавливалось в Инструкции чинам сыскных отделений от 9 августа 1910 г., он обязывался исполнять «службу его Императорского Величества по совести, памятуя священные слова присяги, принятой им при определении на службу». В одном из номеров журнала «Вестник полиции» говорилось, что «при назначении на должности главное внимание следует обращать не на «индивидуальные способности к сыску назначаемых лиц, а на положительную репутацию того или иного полицейского чиновника». Одновременно с этим учитывались нравственно-этические качества чинов сыскных отделений. В вышеназванной Инструкции было записано, что служащий сыскного отделения должен быть «честен, безусловно правдив, вести жизнь нравственную, трезвую и ни в чем не зазорную, исполнять свои обязанности ревностно, высказывать на службе терпение, рассудительность, мужество и решительность».

Особое внимание уделялось подбору руководителей сыскных подразделений. 28 июля 1908 г. начальникам тех губерний, где предполагалось открыть сыскные отделения, Департамент полиции разослал директиву, в которой указывалось на необходимость «вручить это живое и ответственное дело (руководство сыскными отделениями. — *Прим. авт.*) лицам, опытным, вполне достойным доверия и по возможности ознакомленным заранее с теми приемами предстоящей работы, которые выяснены практикой».

В целях обеспечения условий, при которых начальники сыскных отделений и их помощники соответствовали бы своему назначению, Закон от 6 июля 1908 г. требовал от губернатора при определении их на службу входить «в предварительное сношение» с прокурором окружного суда.

Законодатель исходил из того, что именно «ему (прокурору) известны способности полицейских чинов его округа в розыскной деятельности».

Чтобы привлечь на службу в новые подразделения наиболее квалифицированных чиновников, начальники сыскных подразделений были поставлены по своему служебному положению выше полицейских приставов. По Закону от 6 июля 1908 г. в сыскных отделениях I разряда должность начальника определялась в VII, а в остальных в VIII классном чине по «Табели о рангах». Полицейские же приставы состояли по должности в IX, а в некоторых крупных городах — в VIII классном чине.

Тем не менее, как отмечаю в одном из документов Департамента полиции, «почти никто из пользующихся безупречной службой и нравственной репутацией приставов и их помощников добровольно занять пост начальника отделения не пожелал». Поэтому 75% лиц, возглавивших созданные вновь сыскные отделения, составляли бывшие участковые и становые приставы, их помощники и даже околоточные надзиратели. Профессиональный уровень этой категории полицейских чинов, как правило, не соответствовал требованиям, предъявляемым к начальнику сыскного отделения.

Оставляла желать лучшего и общеобразовательная подготовка полицейских чиновников. Известное представление о ней дают следующие данные: из 1609 человек, поступивших на службу в полицию с 1 ноября 1894 по август 1895 г., высшее образование имели

17%, среднее 10,32%, низшее 72,68%. При этом 25,6% были лица, не окончившие уездные училища. Это значит, что они не получили даже начального образования.

Еще хуже обстояло дело с общеобразовательным уровнем низших полицейских чинов. Большинство из них не имело начального образования. Правда, при отсутствии документа об образовании лицо, представляемое к первому классному чину (XIV класс), должно было выдержать экзамен в объеме уездного училища или иметь бессрочный стаж полицейской службы не менее 5 лет. Министерство внутренних дел стремилось как-то решить проблему общеобразовательной и профессиональной подготовки полицейских чинов, открывая школы-резервы полиции и другие учебные заведения. Например, губернские школы урядников к 1910 г. действовали в 14 губерниях. В этих школах изучались обязанности полиции по уголовным делам, производство дознаний о преступлениях, методы их расследования.

С созданием сыскных отделений встал вопрос о профессиональной подготовке их служащих. В августе 1908 г. по распоряжению министра внутренних дел П.А. Столыпина для начальников сыскных отделений в Петербурге были открыты двухмесячные курсы. Обучение на курсах предусматривало теоретическую подготовку слушателей и практические занятия. Последние проводились ежедневно. Программа курсов включала в себя довольно широкий круг дисциплин: государственное и полицейское право; уголовное право; судебную медицину; методы регистрации преступников; приемы уголовного сыска; приемы самообороны; ознакомление с оружием и взрывчатыми веществами; ознакомление с гримом и приемами переодевания; тайнопись преступников (шифры и дешифровка); разбор выдающихся сыскных дел; присутствие по возможности при вскрытии трупов; посещение полицейского музея и других учреждений; практические занятия по «словесному портрету», антропометрии, дактилоскопии, по снятию слепков и рисунков следов, по исследованию документов; приемы дрессировки собак для защитных, сторожевых и сыскных целей; практику дознания; практику розыска и выслеживания преступников.

Конечно, обучение на курсах способствовало повышению квалификации определенной части сотрудников уголовного сыска. Однако оно не решало проблемы в целом. Не случайно в одной

из корреспонденции журнала «Вестник полиции» делался неутешительный вывод: «Отсутствие знаний — это общая полицейская хроническая болезнь».

Наиболее дальновидные руководители полиции предпринимали различные шаги, чтобы поднять уровень общеобразовательной и профессиональной подготовки чинов сыскных отделений. Многие делались журналом «Вестник полиции». На его страницах печатались учебные программы занятий с теми, кто готовился к розыскной деятельности, предлагались проекты устройства частных школ для сыщиков и т.п. На состоявшемся в 1913 г. Всероссийском съезде чинов сыскной полиции обсуждался острый вопрос о требованиях, предъявляемых к личному составу, о его профессиональной подготовке, говорилось об открытии курсов для классных чинов и школ для нижних чинов сыскной полиции.

Однако, несмотря на отмеченные недостатки, среди сотрудников уголовного сыска дореволюционной России было немало мастеров своего дела, истинных профессионалов, знатоков преступного мира. Часть из них после Октябрьской революции пришла на службу в советский уголовный розыск, честно и добросовестно выполняла свои обязанности, способствуя становлению и укреплению аппарата по борьбе с преступностью, участвуя в формировании его кадрового состава.

Важной мерой по расширению и укреплению полицейского аппарата в стране явилось создание, по Закону от 5 мая 1903 г., в 46 губерниях России полицейской стражи «для охраны благочиния, общего спокойствия и порядка в местностях, подведомственных уездной полиции». Ее главной задачей являлось пресечение антиправительственных выступлений местного значения, с тем чтобы не отвлекать основные силы полиции. «Уездная полицейская стража, — говорилось в циркуляре Министерства внутренних дел от 12 февраля 1906 г., — есть прежде всего сила в руках губернаторов и уездных исправников для подавления беспорядков и для прекращения разбоя в губерниях и уездах, не прибегая к содействию войск и не отрывая последних от прямых обязанностей».

Закон от 5 мая 1903 г. устанавливал, что общее количество стражников в губернии определялось из следующего расчета: один стражник «на каждые 2500 душ населения обоего пола».

В период революционного подъема, в декабре 1905 г., полицейская стража действовала уже в 50 губерниях. Кроме того, там образовывались «особые конные команды, численностью в 25% наличного состава стражи».

В феврале 1906 г. заведование строевой частью полицейской стражи было передано чинам Отдельного корпуса жандармов. Начальникам губернских жандармских управлений присваивалось звание губернских инспекторов полицейской стражи. На них возлагались строевое обучение, обучение конных чинов верховой езде, обучение владению оружием. В составе полицейской стражи учреждались должности офицеров.

Кроме общих мер по расширению полицейского аппарата, в начале XX века неоднократно происходило увеличение численности полицейских сил в крупных центрах России. В июне 1904 г. были расширены штаты Киевского губернского жандармского управления. В декабре 1905 г. царь утвердил законоположение «Об усилении Московской городской полиции, об увеличении состава городских той же полиции», в результате чего численность городских в Москве возросла на одну тысячу человек.

На порядок ниже находилась численность полицейских чинов на периферии. По данным комиссии сенатора А.А. Макарова, на 1911 г., в уездном Царицыне, число жителей которого к тому времени составляло 87 734 человека, общая полиция включала 1 полицмейстера, его помощника, 4 приставов, 6 их помощников, надзирателей, 1 секретаря и 138 пеших городских. Кроме того, в Царицыне существовала фабрично-заводская полиция, состоявшая из надзирателя и 7 городских.

В полицейском управлении губернского города Саратова (на 217604 городских жителей) в том же году штат составляли: 1 полицмейстер, его помощник, 6 приставов, 1 их помощник, 6 письмоводителей пристава, 50 полицейских надзирателей, 1 секретарь, 4 столоначальника, 1 казначей, 1 архивариус, 50 полицейских служителей, 50 конных городских и 300 пеших городских.

Дважды (в июне 1905 и в феврале 1906 г.) происходило расширение штатов офицеров и унтер-офицеров губернских жандармских управлений.

Царское правительство наделяло полицейские органы весь-

ма широкими, практически неограниченными, правами. Это признавали и сами руководители полиции. В частности, директор Департамента полиции с 1902 по 1905 г. А.А. Лопухин писал: «При мелочном определении всех обязанностей полиции, распространяющихся на все области жизни граждан, закон вполне естественно не мог установить самого главного: пределов власти полиции. Кому предписано вмешательство во все, того власть не может быть ограничена».

Не менее красноречиво высказывание известного специалиста в области полицейского права профессора Петербургского университета В.Ф. Дерюжинского: «Постоянная деятельность вне пределов и требований закона подорвала во многих чинах администрации всякое представление о границах их власти и привела к грубому произволу».

Царское правительство до последних дней своего существования укрепляло и расширяло полицейский аппарат. 30 октября 1916 г. Николаем II было утверждено «Положение об усилении полиции» в 50 губерниях империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов.

Одной из основных мер, предусмотренных Положением от 30 октября 1916 г., являлось увеличение штатов рядового состава полиции. Это было произведено путем изменения норм расчета численного состава полиции в соответствии с количеством населения в городах и уездах. Так, численный состав полицейских команд определялся из расчета 1 городской на 400 жителей обоего пола (раньше — на 500 жителей). В уездах общее число полицейских стражников определялось по расчету — один стражник на каждые 2 тыс. жителей обоего пола (раньше — на 2,5 тыс. жителей).

Существенно увеличивались также и штаты командного состава полиции. Устанавливалось, что в крупных городах в штат полиции входил полицейский резерв. Он образовывался по распоряжению губернатора или градоначальника: 1) для подготовки к полицейской службе лиц, желающих занять должности класных или нижних чинов полиции, и 2) для пополнения числа чинов наружной полиции в случае необходимости временного усиления состава означенной полиции».

Положение особо определяло штаты петроградской и московской полиции. В частности, численный состав полиции Петрограда превышал 6,5 тыс. человек, московской — 6 тыс. человек. Для сравнения можно указать, что численный состав московской полиции в 1904 г. составлял 2 335 человек, а в декабре 1905 г. — 4 843 человека.

Полицейский аппарат был важным, но не единственным звеном карательного механизма Российского государства. Его составными частями являлись также судебные органы и армия, с которыми полиция постоянно взаимодействовала.

Весьма тесными были контакты полиции с судебным аппаратом. Как указывалось в одном из секретных циркуляров Министерства внутренних дел, «наиболее действенной в числе мер, направленных против революционного движения, является быстрая и грозная судебная репрессия, беспрепятственному осуществлению которой и обязаны способствовать прежде всего все органы правительства».

Во главе судебной системы России стояло Министерство юстиции, которое постоянно взаимодействовало с Министерством внутренних дел. Полиция, находившаяся в ведении последнего, своей деятельностью подготавливала материал для судебных органов. Царь Николай II написал на одной из докладных записок министра юстиции: «Уверен, что судебное ведомство действует вполне и во всем согласно с Министерством внутренних дел».

Выше уже говорилось о месте и роли Особого совещания при министре внутренних дел, в состав которого входили представители обоих вышеупомянутых министерств.

По мере того, как революционное движение приобретало все более широкий характер, полиция уже не справлялась с ним. В помощь ей все чаще привлекались войска. Наглядный пример этому — «Кровавое воскресенье» 9 января 1905 г. в Петербурге.

7 февраля 1906 г. царь утвердил Правила о призыве войск для содействия гражданским властям.

Право вызова войск, по Правилам, предоставлялось широкому кругу чиновников — сенаторам, генерал-губернаторам, градоначальникам, начальникам полиции в городах, начальникам жандармских управлений на железных дорогах, начальникам мест заключения.

Вызов войск предусматривался «для охранения благочиния при церковных торжествах, для прекращения народных беспорядков, массовых сопротивлений гражданским властям и насильственного похищения и разрушения имущества».

Воинские начальники наделялись большими правами. Получив полномочия от гражданских властей, каждый воинский начальник мог действовать «по своему усмотрению всеми теми способами, которые признает соответственными положению дела, прибегая к увещанию, если таковые будут признаны возможными». Если же «увещания» не приводили к желаемому результату, то после трехкратного предупреждения применялось оружие для рассеяния неповинующейся толпы, против толпы, препятствующей движению войск и оскорбляющей войска словами.

Надо сказать, что Правила о призыве войск для содействия гражданским властям довольно широко применялись на практике. Достаточно вспомнить печально известные карательные экспедиции в Сибири, Прибалтике, Закавказье, Средней Азии, подавление выступления рабочих в Москве, расстрел ленских рабочих и др.

Еще одной формой использования военного ведомства в карательных целях были военно-полевые суды. Они создавались в местностях, объявленных на военном положении или положении чрезвычайной охраны по распоряжению главнокомандующего армией или губернатора. Дела рассматривались по упрощенной процедуре. Приговор был окончательным и обжалованию не подлежал. При этом суд имел право применять любые меры наказания, вплоть до смертной казни. Полиция не только должна была оказывать помощь органам военно-полевой юстиции, но и обязана предоставлять «необходимый материал» для их деятельности.

Министерство внутренних дел и Военное министерство координировали деятельность жандармерии и военной контрразведки. Особое развитие это получило в начале XX века в связи с усилившимся иностранным шпионажем накануне Первой мировой войны. Она внесла свои коррективы в практику полиции царской России, добавив к ней контрразведывательные функции.

Так, задержанный в расположении 5-й русской армии и сознавшийся в «шпионстве» мальчик, житель города Пинска Александр Павлович (14 лет), показал, что он обучался в 1915 г. в немецкой «шпионской школе» в городе Ковно, или Ковеле, совместно с другими мальчиками. Из их числа он знает Ваську, 10 лет, роста малого, блондин, одет в черное пальто на вате, поддельного каракуля, черную высокую шапку, сапоги с голенищами защитного цвета, черные штаны, и Петьку, 14 лет, роста среднего, брюнет, на левой щеке шрам, одет так же, как и Васька. Сообщая об этом в своем розыском циркуляре от 16 января 1917 г., начальник Саратовского губернского жандармского управления дал указание своему помощнику в Царицыне организовать наблюдение за появлением названных лиц, а по обнаружении немедленно их арестовать и обыскать.

На всех подозреваемых и привлекаемых жандармскими органами к расследованию по делам о военном шпионаже в обязательном порядке составлялись полные регистрационные карты с фотоснимками в профиль, фас и во весь рост, а также с дактилоскопическими оттисками пальцев обеих рук, по правилам, установленным соответствующими циркулярами Департамента полиции.

Правящий режим Российской империи до последних дней своего существования не допускал возможности какой-либо демократизации российского общества, незыблемо отстаивал принцип неограниченного самодержавия. Стремясь добиться этой цели, Николай II готов был прибегнуть к крайним мерам. В октябре 1913 г. он обменялся письмами с министром внутренних дел Н.А. Маклаковым, из которых видно, что ни о каких уступках либерального характера не могло быть и речи. Министр сообщал, что «настроение среди фабрично-заводского люда беспокойное, а среди так называемой интеллигенции — очень повышенное. Съезжаются в столицу члены Государственной думы. Собираются в Таврическом дворце думские фракции <...>. Готовятся спешно запросы, вырабатывается план ожесточенной борьбы думы с правительством».

Для преодоления этого, по мнению министра, «необходимы будут две меры: роспуск думы и немедленное объявление столицы на положении чрезвычайной охраны».

В ответном письме царь высказал полное согласие с мнением министра: «Если <...> поднимется буря и боевое настроение перекинется за стены Таврического дворца, тогда нужно будет привести

предлагаемые Вами меры в исполнение: роспуск думы и объявление Питера и Москвы на положении чрезвычайной охраны».

Подобные факты, которые перерастали в неуклонно проводившуюся политическую линию, дали основание Н.А. Бердяеву сделать вывод: «Разложение императорской России началось давно. Ко времени революции старый режим совершенно разложился <...>. Нельзя даже сказать, что февральская революция свергла монархию в России, монархия в России сама пала, ее никто не защищал, она не имела сторонников».

Вместе с тем жандармские органы внимательно отслеживали назревавшую в России революционную ситуацию. До сентября 1915 г. их руководству вменялось в обязанность составлять подробные обзоры политического положения на вверенной территории. С декабря 1915 г. Департаментом полиции они были отменены. После этого составлялись лишь донесения «о всех выдающихся событиях общественной жизни и всяких проявлениях революционной деятельности».

Указанную информацию жандармским чинам надлежало добывать исключительно агентурным путем, а также посредством «конфиденциальных разговоров» с представителями местной администрации — исправниками и проч. Все полученные таким образом в уездах сведения следовало предоставлять в губернские жандармские управления ежемесячно.

Кроме того, раз в месяц составлялась специальная ведомость с указанием перечня бастовавших оборонных предприятий; числа бастовавших рабочих; количества пропущенных вследствие забастовок рабочих дней; мотивов забастовок и т.п.

В феврале 1917 г. царизм оказался в полной изоляции. И только регулярная полиция, пестовавшаяся самодержавием более двух столетий, в период Февральской революции практически оказалась его единственной опорой. В Петрограде большинство солдат перешло на сторону революционных масс, и лишь полиция пыталась удержать власть династии Романовых. До последнего дня существования Петроградского охранного отделения — 27 февраля 1917 г. — в него поступали донесения секретных агентов, агентов наружной полиции, полицейских надзирателей участков. Эти сведения обобщались и передава-

лись градоначальнику, командующему войсками, прокурору судебной палаты и в Министерство внутренних дел. Особенностью донесений охранного отделения являлось отсутствие каких-либо обобщений, анализа событий: они похожи на простой перечень уличных происшествий.

Начиная с 25 февраля сообщения поступают реже и «притом по своему характеру, по сравнительной незначительности отмечаемых и регистрируемых фактов не соответствуют всей важности нарастающих событий».

С началом революционных выступлений рабочих во многих полицейских участках Петрограда состоялись экстренные совещания, на которых выражалась уверенность, «что революция будет подавлена так же, как и в 1905 году».

В начале 1917 года петроградская полиция, несмотря на острую нехватку оружия в действующей армии, получила около 400 пулеметов, использовав их затем для обстрела революционных рабочих и солдат.

Стремясь еще больше поднять «боевой дух» полиции, царское правительство подкупало городских и околоточных надзирателей. Полицейским, действовавшим против демонстрантов, выдавались специальные суточные деньги. В частности, полицейские, действовавшие на Исаакиевской площади Петрограда, получили по 100 руб. каждый.

Однако полиция была бессильна изменить ход событий: свершилась революция, и царизм пал. Вместе с ним была сметена и полиция. Революционные массы громили полицейские участки, арестовывали полицейских. В Петрограде восставшие, подавив сопротивление полиции и жандармерии, захватили здание охранного отделения и подожгли его. Было разгромлено и подожжено также и здание московского охранного отделения. Большинство архивов и дел политических преступников, находившихся в охранке, было уничтожено.

Разгрому подверглись помещения многих полицейских участков Петрограда, Москвы и других городов. Ликвидация полиции происходила повсеместно по всей стране.

«Многотысячной массой солдат и народа силой освобождено до 200 арестованных. Управление розыска, канцелярия по-

лицейстера разгромлены, разграблены <...>. Из революционной толпы организована милиция. Большинство членов полиции спряталось от угрозы расстрела. Исполнение полицейских функций прекратилось», — говорилось в телеграмме, посланной 5 марта 1917 г. Кременчугским полицмейстером Полтавскому губернатору.

Газета «Русское слово» 2 марта 1917 г. сообщала:

«В Кашине (Тверской губернии. — *Прим. авт.*) толпа, среди которой были солдаты, вооруженные винтовками, вошла в полицейское управление и уничтожила часть дел. Далее были обезоружены полиция и станционные жандармы. Арестованы исправник, помощник исправника и пристав».

В Смоленске восставшие рабочие и солдаты разоружили жандармов, «арестовали полицмейстера и его помощника, приставов».

Созданное в ходе Февральской революции Временное правительство, учитывая отношение масс к полиции и считаясь с тем, что она фактически была сломлена, 6 марта 1917 г. издало постановление о ликвидации корпуса жандармов, а 10 марта 1917 г. упразднило Департамент полиции.

Вместо Департамента полиции в составе Министерства внутренних дел было учреждено Временное управление по делам общественной полиции и по делам личной и имущественной безопасности граждан. 15 июня 1917 г. оно было переименовано в Главное управление по делам милиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан.

Эти меры соответствовали программе, провозглашенной Временным правительством в момент его образования. Один из пунктов гласил: «Замена полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления».

Правовые основы организации и деятельности народной милиции определялись в постановлении правительства «Об учреждении милиции» и во «Временном положении о милиции», изданным 17 апреля 1917 г.

Согласно этим документам, милиция находилась в ведении городских и земских управ, которые избирали и увольняли начальников органов милиции на местах. Вместе с тем, милиция была поставлена под контроль губернских комиссаров и правительственных ин-

спекторов милиции. На губернских комиссаров прямо возлагалось руководство милицией в пределах губернии. Правительственные инспекторы, учрежденные в каждой губернии, могли принимать жалобы на действия начальников милиции и их помощников. В случае явного несоответствия начальника милиции занимаемой должности правительственный инспектор мог временно отстранить его от должности, сообщив об этом министру внутренних дел, который принимал окончательное решение.

Для руководящего состава народной милиции устанавливалось требование определенного образовательного уровня. На должности начальников милиции и их помощников назначались лица, имевшие образование не ниже среднего.

Учитывая важность такого звена полиции, как сыскные отделения, где особенно необходимыми были профессиональные знания и навыки, Временное правительство предложило их «не упразднить, а передать в ближайшем будущем Министерству юстиции». На губернских комиссаров была возложена обязанность «озаботиться, чтобы учреждения эти (т.е. сыскные отделения. — *Прим.*) <...> возобновили свою деятельность как можно скорее». Несколько позднее при Министерстве юстиции было создано Бюро уголовного розыска.

Возникшие в ходе Февральской революции Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов одновременно с народной милицией организовывали отряды рабочей милиции и другие вооруженные формирования трудящихся, которые охраняли фабрики, заводы, стояли на страже общественного порядка.

В сельской местности создавались крестьянские вооруженные отряды. Временное правительство стремилось не допустить параллельного существования народной милиции и вооруженных формирований трудящихся. В своем постановлении оно указало, что милиция должна назначаться государственной администрацией. Поэтому во многих местах были приняты решения об упразднении рабочей милиции.

Таким образом, народная милиция стала неотъемлемой частью государственного аппарата, сформировавшегося после февраля 1917 г. и сохранившегося к моменту победы Октябрьской революции и перехода власти в руки Советов.

### **Тюремная система**

В XX век Главное тюремное управление вступило с 895 тюрьмами. Во всех этих местах заключения на 1 января 1900 г. содержались 90 141 человек, в течение года через места заключения прошли еще 586,5 тыс. человек. Из них приговоренные к лишению свободы составили 55,15%, подсудимые и подследственные — 27,36%, ссыльные — 8,3%, пересыльные — 6,44%, заключенные в административном порядке и проч. — 2,76%. Мужчины составляли 90,54%, женщины — 9,46%.

В начале XX века наряду с циркулярами Главного тюремного управления, регулировавшими отдельные стороны жизни мест заключения, издаются ряд законов, имевших общеимперское значение. Это законы от 19 апреля 1909 г. «О воспитательно-исправительных заведениях для несовершеннолетних», от 22 июня 1909 г. «Об условном досрочном освобождении», от 3 июня 1913 г. «О школах для тюремных надзирателей». Самым значительным среди них была утвержденная в декабре 1915 г. «Общая тюремная инструкция», которая привела действующее в России тюремное законодательство в соответствие с мировой практикой.

Инструкция установила различное правовое положение лиц, состоящих под следствием и судом, и осужденных. Принцип презумпции невиновности подсудимых и подследственных реализовывался через такие нормы, как неприменение принудительного труда, разрешение иметь собственную одежду, постель, стол, отсутствие ограничений в расходовании денег при закупке продуктов и предметов первой необходимости, а также право на написание прошений; ограничивалось наложение взысканий, не допускались телесные наказания, арест и содержание в карцере. Вместе с тем интересы следствия диктовали ряд дополнительных ограничений для подсудимых и подследственных по сравнению с осужденными. В частности, первые две категории должны были содержаться преимущественно в одиночных камерах, ограничивалось их общение с другими заключенными, пользование книгами в тюремной библиотеке, обучение в школе, участие в общественных мероприятиях и т.п.

Вплоть до Февральской революции 1917 г. тюрьмы России оставались в неприглядном положении. «Общая тюремная ин-

струкция» 1915 г., требуя от тюремных чиновников «верности присяге его Императорскому Величеству», «не проявлять бездействия и нерадения», фактически открывала простор для беззакония и произвола. Инструкция устанавливала ряд правил, сближавших тюрьму с военной казармой. В частности, было введено правило обучать заключенных военному строю. По существу прогулка превращалась в военную маршировку. Это отягощало и без того тяжелое положение заключенных.

После Февральской буржуазно-демократической революции незначительные реформы, носившие характер «перекраски фасада», были проведены Временным правительством и в отношении тюремных учреждений. Среди них прежде всего необходимо отметить, что Главное тюремное управление было переименовано в Главное управление мест заключения, которое явилось центральным органом управления тюрьмами и входило в состав Министерства юстиции. Сохранилось и Общество попечительное о тюрьмах, возглавляемое президентом в лице министра юстиции. Всего в тот период в ведении Главного управления мест заключения находилось 673 таких места. В губерниях управление местами заключения осуществляли губернские тюремные инспекции, подчинявшиеся губернским комиссарам Временного правительства.

Особых новшеств и изменений в организацию пенитенциарного дела и его законодательную основу Февральская революция не внесла, пожалуй, за исключением того, что на право вмешиваться в тюремные дела стали претендовать различные местные общественные организации, добавившие неразбериху в деятельности учреждений.

Заигрывая с народными массами, Временное правительство делало вид, что осуществляет коренную перестройку аппарата управления, заменяет чиновников, служивших царизму, новыми людьми. Выражением этого, явилась, в частности, установка Временного правительства, предлагавшая губернским тюремным инспекторам принять меры по обновлению тюремного персонала. К работе в тюрьмах предлагалось привлечь офицеров-инвалидов. Такая замена фактически ничего не меняла, ибо тюрьмы отдавались в руки офицеров царской армии.

Временное правительство издало постановление, отменяв-

шее статьи «Устава о содержащихся под стражей», которые допускали применение к заключенным розог, смирительной рубашки, оков.

В результате революционных событий тюремной системе России был нанесен огромный ущерб. Только за февраль-март 1917 г. от разгромов и хищений в общеуголовных тюрьмах он составил более 245,5 тыс. руб. Обстоятельства вынудили Временное правительство вслед за амнистией политических заключенных провести амнистию осужденных за общеуголовные деяния. В целом амнистия коснулась более 88 тыс. заключенных, из которых уголовные преступники составили 67,8 тыс. человек. Общее число заключенных с 1 марта по 1 апреля 1917 г. сократилось на 75%.

В апреле 1917 г. Временное правительство приняло постановление «Об отмене ссылки», заменявшее ссылку на поселение заключением в крепость на срок не ниже 3 лет или отдачей в исправительные арестантские отделения на срок от 4 до 6 лет.

Вновь созданное Главное управление мест заключения издало большое количество приказов и циркуляров, которые носили в основном декларативный характер. В этих актах говорится о том, что главная задача наказания состоит в перевоспитании. С этой целью ставилась задача проявлять гуманность к заключенным, создавать организации их патронирования. Однако дальше этих буржуазно-либеральных деклараций дело не пошло.

#### **Контрольные вопросы**

1. Как была организована работа охранных отделений в начале XX века?
2. Чем занималась заграничная агентура Департамента полиции?
3. В чем сущность «полицейского социализма» С.В. Зубатова и Г. Гапона?
4. Когда была создана общероссийская система сыскных отделений и каковы были формы и методы их работы?
5. Каково было состояние кадров полиции в данный период?
6. Как полиция взаимодействовала с другими карательными органами?
7. Каким образом произошел слом полицейского аппарата? Как была организована милиция в период правления Временного правительства?
8. В состав какого министерства входило тюремное ведомство накануне Февральской революции 1917 г.?
9. Какие преобразования произошли в тюремной системе России в результате Февральской революции 1917 г.?

## **РАЗДЕЛ II**

**ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА  
(ОКТЯБРЬ 1917—1991)**

## **Глава 6**

### **Создание органов внутренних дел Советского государства (октябрь 1917—1918)**

#### **Органы НКВД РСФСР**

Второй Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов, проходивший 25-26 октября (7-8 ноября) 1917 г. провозгласил образование Советского государства и юридически закрепил ликвидацию буржуазного Временного правительства и его органов в центре и на местах.

На съезде в числе тринадцати наркоматов в составе первого советского правительства — Совета Народных Комиссаров — был образован Народный комиссариат внутренних дел. Первым наркомом внутренних дел стал А.И. Рыков, член ЦК РСДРП(б). Однако этот пост он занимал всего 9 дней. А.И. Рыков поддержал выдвинутое некоторыми членами ЦК партии (Г.Е. Зиновьевым, Л.Б. Каменевым и др.) требование о создании такого правительства, которое состояло бы не только из большевиков, но в него входили бы представители и других социалистических партий. Это требование было отвергнуто ЦК партии большевиков. В знак протеста сторонники идеи «однородного социалистического правительства» ушли в отставку со своих государственных и партийных постов, ушел и А.И. Рыков. В настоящее время известно лишь о двух подписанных им важных нормативных актах — постановлениях НКВД от 28 октября (10 ноября) 1917 г. «О рабочей милиции» и от 30 октября (12 ноября) 1917 г. «О передаче жилищ в ведение городов».

17 (30) ноября 1917 г. народным комиссаром внутренних дел по предложению В.И. Ленина был назначен Г.И. Петровский. В состав первой Коллегии НКВД вошли Ф.Э. Дзержинский, М.Я. Лацис, М.С. Урицкий и И.С. Уншлихт. Это руководящее ядро возглавило работу по формированию аппарата наркомата. На пути его создания и выработки структуры возникли большие трудности. Старые чиновники не хотели служить новой власти, а те, кто стал у руля Советского государства, не

имели опыта государственного строительства. Служащие дореволюционных министерств, в том числе и Министерства внутренних дел, саботировали новую власть и не выходили на работу. В здании министерства остались лишь курьеры и сторожа, «даже перья были вынуты из ручек и чернила вылиты из чернилниц».

В целях борьбы с саботажем чиновников Коллегия НКВД 31 декабря 1917 г. приняла решение: «1. Все чиновники, оставившие работу, считаются уволенными и лишенными пенсий. 2. Их фамилии опубликовать. 3. Предлагается всем органам по уборке улиц Петрограда обязать их принудительно работать по уборке улиц».

В первой декаде декабря 1917 г. на заседании коллегии НКВД был рассмотрен вопрос об организации отделов наркомата. Первоочередной задачей стал подбор руководителей основных подразделений центрального аппарата. В конце 1917 — начале 1918 года эта работа была в основном завершена. Во главе отдела местного управления стал М.Я. Лацис. Отдел по делам иностранных подданных возглавил И. Уншлихт, а отдел по делам беженцев — А.С. Дижбит. Руководителем отдела по делам воинской повинности был назначен И.М. Флеровский, финансового — Г. Мешковский. Начальниками других отделов стали М. Неврат, В. Селинский, В. Яковлева и Н. Жиделев. Канцелярией заведовал Д. Зорин.

О начале своей деятельности на посту наркома Г. И. Петровский писал: «Нас было семеро. Мы входили в почти пустое министерство. Было холодно и голодно. Тов. Мешковский первый организует финотдел <...>. Тов. Яковлева ставит делопроизводство на ноги. Тов. Лацис и Смирнов организуют отделы управления и местного хозяйства, подбирают конторщиков <...> и машина заработала».

Сотрудники аппарата подбирались из студентов Петроградского университета, Электротехнического института, рабочих Путиловского завода. Естественно, не имея навыков работы в государственном учреждении, они испытывали серьезные трудности. Тем не менее аппарат начал постепенно функционировать.

Для формирования структуры НКВД единственным образцом, который можно было учесть и использовать, была структура аппарата дореволюционного Министерства внутренних дел. Она и легла в основу построения аппарата Наркомата. Форми-

рование центрального аппарата НКВД продолжалось до лета 1918 г. В июне 1918 г. он насчитывал уже 11 отделов, в которых работало 400 сотрудников.

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 частью, а также бюро печати и контрольно-ревизионная комиссия. Такое разнообразие функций в их совокупности дает основание утверждать, что НКВД того периода занимался внутренними делами государства в широком смысле слова. И хотя они включали в себя задачи, возникшие в связи с изменением государственного строя, можно также с уверенностью говорить о том, что имело место прямое заимствование организационной структуры у дореволюционного Министерства внутренних дел. Но уже вскоре обозначилась тенденция сужения функций НКВД. В частности, вопросы руководства статистикой, медициной, ветеринарией, делами печати и некоторые другие функции были переданы иным ведомствам.

Сразу же после победы революции на НКВД было возложено руководство практическим строительством органов новой власти — Советов. Для реализации этой задачи в составе НКВД был создан специальный отдел. Он назывался отделом местного управления. Ставя такую задачу перед НКВД, исходили 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 востребована 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 буржуазно-демократической 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 пра-

вом на издание правовых актов, определяющих конкретные основы их построения и функционирования. И 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.

Следует заметить, что после заключения блока с левыми эсерами представители последних возглавили наркоматы юстиции, почт и телеграфов, а также земледелия, а 18 (31) декабря 1917 г. был учрежден Комиссариат по местному самоуправлению. Возглавил его В. Трутовский. Наркомат этот создавался «для объединения деятельности всех городских и земских учреждений». В соответствии с этим у НКВД должны были быть изъяты функции управления делами местного хозяйства, касс городского и земского кредита «и всех относящихся к местному самоуправлению учреждений». Таким образом, компетенция нового Комиссариата по местному самоуправлению ограничивалась вопросами чисто хозяйственными. На практике же и в этой области реальное руководство продолжал осуществлять НКВД. А после разрыва соглашения большевиков с левыми эсерами Комиссариат по местному самоуправлению вошел в НКВД как отдел местного хозяйства. Произошло это по постановлению СНК от 20 марта 1918 г. С этого времени и до 30-х годов руководство местным коммунальным хозяйством составляло одну из основных линий деятельности наркомата.

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, волостных Советов.

Данное направление деятельности, к сожалению, до настоящего времени остается почти неизученным. Между тем даже разрозненные архивные источники показывают, что инструкторский корпус наркомата внутренних дел сделал немало для создания системы новых органов власти на местах, налаживания их работы, сведя к минимуму издержки, свойственные периоду становления. А недостатков хватало, что видно из многочисленных отчетов представителей НКВД за 1918 г. Вот некоторые выдержки из них.

По результатам обследования Духовского уезда «обнаружены систематическое пьянство как партийного комитета, так и исполкома... Рассмотрено много жалоб местного населения на действия местной власти и приняты соответствующие меры». В Черниговской губернии «советские работники занимаются кутежами и игрою в бильярд на довольно крупные суммы... Бывший председатель Почепского исполкома Стенько не отчитался за суммы, которые значатся за ним, а всего 14 362 рублей». Масса отрицательных явлений в советском строительстве выявлены в Екатеринославе. Проверяющий сетовал: «Конечно, в каждом новом переустройстве неизбежны ошибки и промахи, но у нас их уж очень много».

Тем не менее В.И. Ленин высоко оценил вклад НКВД в советское строительство. В телеграмме от 1 января 1919 г. он писал: «Шлю привет и поздравляю с Новым годом фракцию коммунистов. От души желаю, чтобы мы все провели в новом году поменьше глупостей, чем в старом, и чтобы строительство Советской власти, над коим особенно трудятся товарищи комиссариата внутренних дел, доведено было до конца успешно».

В первые годы после Октября 1917 г. важным направлением деятельности НКВД было разрешение вопросов обмена пленными и беженцами, их размещения и устройства. Достаточно сказать, что на территории страны насчитывалось около 2200 тыс. военнопленных, еще больше было беженцев. Для разрешения этих вопросов в составе НКВД было создано Центральное управление по делам пленных и беженцев (Центропленбеж).

### **Органы милиции**

Одной из важнейших функций НКВД с самого начала стала охрана общественного порядка и борьба с преступностью. В формировании организационных структур, осуществлявших эту функцию, были особенности. Первоначально за состоянием общественного порядка следила упомянутая выше рабочая милиция, которая не была штатным государственным органом. Она отражала идею всеобщего вооружения трудящихся, была пролетарской милицией.

Рабочая милиция, как правило, строилась на принципе добровольности. Лишь в отдельных случаях она создавалась на основе введения Советами повинности. Одна из особенностей рабочей милиции заключалась в том, что она сочетала в себе как государственные, так и негосударственные черты. Поскольку рабочая милиция создавалась Советами и осуществляла свои функции от их лица, она выступала как государственный орган. В то же время, в силу того что формирования рабочей милиции, как правило, не имели постоянного штата сотрудников, они носили характер массовых самодеятельных организаций трудящихся.

Правовой основой строительства рабочей милиции стало постановление НКВД «О рабочей милиции» от 28 октября (10 ноября) 1917 г. В нем 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;
4. Настоящий закон вводится в действие по телеграфу.

В постановлении НКВД от 28 октября 1917 г. не предусматривались какие-либо конкретные организационные формы рабочей милиции. Это объяснялось тем, что пришедшие к власти пролетариат и беднейшее крестьянство не имели ни опыта государственного строительства, ни готовых образцов, которыми можно было бы воспользоваться.

Характерным при создании рабочей милиции являлось то,

что конкретные формы ее организации определялись Советами. В январе 1918 г. НКВД в ответ на запросы с мест специально разъяснил: «Согласно декрету от 28 октября 1917 г. милиция находится в непосредственном ведении Советов». НКВД предлагал оплачивать милицию из средств городских дум и земств, а также из средств Советов, «поскольку они являются органами государственной власти и как таковые нуждаются в охране».

Наиболее распространенной формой вооруженных формирований трудящихся в первые месяцы советской власти были отряды Красной гвардии. Они являлись основной опорой Советов, вооруженной силой, обеспечивающей прочность власти, стоявшей «на страже революционного порядка». Отряды Красной гвардии создавались Советами и военно-революционными комитетами как в крупных промышленных центрах страны, так и в сельской местности. В Петрограде с первых дней революции охрану общественного порядка осуществляла Красная гвардия, которой руководил Комитет охраны Петрограда во главе с К.Е. Ворошиловым.

Советы, рассматривая Красную гвардию как основную вооруженную силу трудящихся, при ее создании нередко ссылались на постановление НКВД «О рабочей милиции». Так, исполком Ярославского Совета рабочих и солдатских депутатов 13 ноября 1917 г. принял постановление о замене «самоустранившейся городской милиции» (Временного правительства. — *Прим. авт.*) Красной гвардией «согласно изданному закону о рабочей милиции». В резолюции Жиздринского уездного Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов (ноябрь 1917 г.) говорилось: «Немедленно провести в жизнь закон 28 октября с.г. о рабочей милиции (Красной гвардии)».

На местах создавались вооруженные формирования трудящихся и под другими названиями: специальные отряды охраны, отряды порядка и охраны (Вологодская губерния); охранные дружины (Смоленская губерния); рабочие дружины, крестьянские дружины (Пермская губерния).

В ряде районов была введена милицейская повинность. Так, в частности, было в Кронштадте. В других местах обязанности по охране общественного порядка выполняла Красная гвардия (Петроград, Курская губерния). В Москве была создана народная милиция, которой руководил созданный в ноябре 1917 г. совет милиции, орган

Московского городского Совета рабочих и солдатских депутатов. Процесс создания рабочей милиции охватил всю страну, быстро распространившись на самые отдаленные районы.

В январе 1918 г. в соответствии с распоряжением СНК Туркестанского края во многие города Средней Азии были направлены уполномоченные по организации милиции. Кандидаты в милицию предлагались общественными организациями. Принятые на службу в милицию должны были проходить двухмесячные подготовительные курсы.

Несмотря на различие организационных форм построения милиции, общим было то, что повсеместно она состояла только из рабочих и крестьян; едиными были и задачи: «охрана революционного порядка, прав и безопасности трудящихся».

Вопрос о милиции, созданной Временным правительством, решался неоднозначно. Ее центральные органы прекратили существование вскоре после перехода власти в руки Советов. Вместе с Министерством внутренних дел 2 декабря 1917 г. было упразднено Главное управление по делам милиции. На местах все зависело от конкретных обстоятельств. В тех случаях, когда сотрудники органов старой милиции занимали открыто враждебную позицию по отношению к советской власти, происходила немедленная ликвидация этих органов. Так, в частности, произошло в Петрограде и некоторых других местах. В Амурской области в феврале 1918 г. было принято постановление: «Милицию бывшего Временного правительства распустить и немедленно».

По-другому решался вопрос в тех случаях, когда старая милиция оставалась лояльной к советской власти. В органы милиции направлялись полномочные представители Советов и военно-революционных комитетов, которые осуществляли реорганизацию аппарата старой структуры. Например, в Москве районные Советы назначили во все участки гражданских комиссаров.

Характерной особенностью вооруженных формирований, создававшихся Советами, было отсутствие в них штата постоянных профессиональных работников. Эти формирования соединяли в себе функции как органов охраны общественного порядка, так и военные.

Однако нарушение Германией условий Брестского мира, начало гражданской войны, бурный рост преступности потребова-

ли создания как регулярной армии, так и специального аппарата для борьбы с контрреволюцией, штатных государственных органов охраны общественного порядка.

Задачи охраны общественного порядка, борьбы с преступностью, уровень которой возрастал высокими темпами, были очень сложными. Достаточно сказать, что число тяжких преступлений (убийств, разбоев, бандитизма и др.) в 1918 г. по сравнению с 1916 г. увеличилось в 10-20 раз. Этому не могли противостоять вооруженные формирования из рабочих и крестьян, осуществлявшие охрану порядка в свободное от основных занятий время.

Надо отдать должное руководству Советского правительства, и прежде всего В.И. Ленину: они не стали цепляться за неоправдавшие себя теоретические положения, а стали на путь их решительного пересмотра. В марте 1918 г. народный комиссар внутренних дел РСФСР Г.И. Петровский поставил в Совете Народных Комиссаров вопрос об организации советской милиции на штатных началах. 21 марта 1918 года на заседании Совета Народных Комиссаров, проходившем под председательством В.И. Ленина, этот вопрос был рассмотрен, и Наркомату внутренних дел предложено выработать и внести в Совет Народных Комиссаров положение «о советской классовой милиции», органе, состоящем из рабочих и крестьян и защищающем права и интересы трудящихся.

1 мая 1918 г. коллегия НКВД приняла следующее решение: «Милиция существует как постоянный штат лиц, исполняющих специальные функции, организация милиции должна осуществляться независимо от организации Красной Армии, функции их должны быть строго разграничены». 15 мая это распоряжение было направлено всем губернским исполкомам по телеграфу.

Известно, что преступность в дореволюционной России непрерывно возрастала. По числу совершаемых преступлений царская Россия занимала одно из первых мест в мире, причем особенно высоким был уровень организованной, профессиональной преступности. Поэтому уже 27 октября 1917 г. Петроградский Военно-революционный комитет (ВРК) поручил коменданту 2-го городского района «в связи с происходящим пьянством, тайной продажей оружия и спиртных напитков» произвести обыски, облавы и подвергнуть аресту виновных. На улицы города были направлены красно-

гвардейцы «для предотвращения всяких бесчинств, хулиганских проявлений и задержания пьяных лиц и подозрительных». Военно-революционный комитет предписал Красной гвардии «всякую попытку нападения и использования спирта беспощадно подавлять вооруженной силой». Чтобы ликвидировать пьяные погромы, ВРК принял решение уничтожить спиртные и винные запасы. В сточные канавы было слито огромное количество спиртных напитков. Только на складах Зимнего дворца их уничтожили на сумму 3 млн. руб.

Несмотря на отсутствие опыта и профессиональных знаний, работники советской милиции решительно боролись с преступностью. Так, в ноябре 1917 г. в Москве была проведена операция по изъятию оружия у населения с целью предотвращения грабежей и «самочинных вооруженных обысков».

Образец выполнения служебного долга и подлинного героизма показали московские милиционеры Егор Швырков и Семен Пекалов. Потомственные рабочие, они пришли в милицию прямо от станков и с первых же дней хорошо зарекомендовали себя. Швырков и Пекалов 4 апреля 1918 г. вступили в бой с шайкой бандитов, пытавшихся ограбить квартиры граждан. Несколько бандитов было убито, остальные бежали. Отстреливаясь, они убили Швыркова и смертельно ранили Пекалова. Милиционеры не дали ограбить ни одной квартиры, из жильцов никто не пострадал. Герои-милиционеры Швырков и Пекалов похоронены на Красной площади у Кремлевской стены.

#### **Органы исполнения наказания (исправительно-трудовые учреждения)**

Одновременно с организацией рабочей милиции стал осуществляться слом старой тюремной системы и создаваться советские исправительно-трудовые учреждения.

Повсеместно от занимаемых должностей отстранялись чиновники тюремного ведомства Временного правительства. Управление местами заключения переходило в руки военно-революционных комитетов и Советов рабочих и солдатских депутатов. В первые же дни после Октябрьского вооруженного восстания народный комиссар юстиции направил на места телеграмму, в которой говорилось, что «распоряжением Правительства Народных Комиссаров местное заведование тюремной частью поручено губернским областным Совдепам...».

В Петрограде уже 28 октября (И ноября) 1917 г. Военно-революционным комитетом в места заключения были назначены комиссары. Одновременно Военно-революционный комитет назначил комиссара Главного управления домов заключения.

Комиссары в местах заключения должны были осуществлять надзор за правильностью и законностью содержания осужденных, контролировать соблюдение тюремного режима и т.д.

В январе 1918 г. при Народном Комиссариате юстиции была учреждена тюремная коллегия, которая должна была в масштабе всей страны руководить перестройкой учреждений лишения свободы.

С первых же дней после перехода власти в руки Советов стали закладываться правовые основы деятельности мест заключения. Так, в начале 1918 г. по предложению В.И. Ленина Совет Народных Комиссаров вынес постановление «Об улучшении продовольствия в Петроградских тюрьмах».

НКЮ учредил при тюрьмах следственные комиссии, проверявшие правильность и законность ареста содержащихся в тюрьмах лиц.

В январе 1918 г. постановлением НКЮ «О тюремных рабочих командах» устанавливалась, что заключенные должны были трудиться. Одновременно с этим было запрещено применение к заключенным мер физического воздействия. С заключенными стала проводиться воспитательная работа, в основу которой было положено разъяснение декретов Советской власти.

В мае 1918 г. в составе НКЮ был создан карательный отдел, в ведение которого перешли все места лишения свободы Российской Федерации.

#### **Контрольные вопросы**

1. Когда и каким образом был организован Народный комиссариат внутренних дел РСФСР?
2. Каковы были функции НКВД РСФСР в изучаемый период?
3. Каковы особенности организационного становления советской милиции? Перечислите его основные этапы.
4. Какие задачи были поставлены перед органами милиции?
5. Каким образом была реорганизована система мест лишения свободы?
6. Какие нормативно-правовые акты были положены в основу организации и деятельности исправительно-трудовых учреждений?

## **Глава 7**

### **Советские органы внутренних дел в период интервенции и гражданской войны (1918—1920)**

#### **Органы милиции**

Весной 1918 г. началась реализация программы по реорганизации рабочей милиции в профессиональный штатный государственный орган охраны общественного порядка.

5 июня 1918 г. в «Вестнике Комиссариата внутренних дел» был опубликован проект Положения о народной рабоче-крестьянской охране (советской милиции). В нем указывалось: «Для охраны революционного порядка учреждается <...> народная рабоче-крестьянская охрана (советская милиция) как постоянный штат лиц.

Организация рабоче-крестьянской охраны (советской милиции) отделяется от военного дела <...> вся существующая ныне милиция и постановка дела охраны революционного порядка должна быть реорганизована и изменена согласно данному положению».

Важное значение имел съезд председателей губернских Советов, проходивших в Москве с 30 июля по 1 августа 1918 г. На нем рассматривались и решались вопросы нового государственного строительства, в том числе и вопрос о создании штатной профессиональной милиции.

С докладом о рабоче-крестьянской милиции на съезде выступил А.М. Дижбит, ответственный работник Наркомата внутренних дел РСФСР. Он подробно охарактеризовал состояние охраны революционного порядка в стране, обосновал потребность организации милиции как постоянного штатного государственного органа, построенного на профессиональных началах.

Нарком внутренних дел Г.И. Петровский говорил о важном значении тесной связи милиции с массами, уважительного отношения к «милиционерам, охраняющим завоевания трудового народа».

В принятой резолюции съезд признал необходимым «организацию советской рабоче-крестьянской милиции».

В связи с развернувшимся строительством штатного аппарата советской милиции большое значение имело завершение юридического оформления основ ее организации и деятельности. 21 августа 1918 г. Совет Народных Комиссаров РСФСР рассмотрел проект «Положения о советской милиции». СНК поручил НКВД по согласованию с НКЮ «переработать проект Положения <...> в инструкцию, приноровить ее преимущественно к борьбе против уголовных элементов, поддержанию санитарного порядка и приведению в исполнение предписаний местных властей».

В соответствии с этим решением после подготовительной работы 12 октября 1918 г. НКВД и НКЮ РСФСР утвердили «Инструкцию об организации советской рабоче-крестьянской милиции». Она закрепляла правовые основы функционирования советской милиции как штатного государственного органа охраны общественного порядка. Важной особенностью оформления правового статуса милиции являлось прямое закрепление ее классового характера. Это нашло отражение в ее названии — «рабоче-крестьянская» — и основных задачах. В Инструкции от 12 октября 1918 г. указывалось, что «советская милиция стоит на страже интересов рабочего класса и беднейшего крестьянства. Главной ее особенностью является охрана революционного порядка и гражданской безопасности».

Инструкция устанавливала организационно-правовые нормы, единые для Российской Федерации. 15 октября 1918 г. Главное управление милиции НКВД РСФСР разослало ее текст в губернские и уездные управления милиции, подчеркнув, что «впредь надлежит руководствоваться только этой инструкцией об организации милиции, отменяющей все инструкции по организации милиции, выработанные и принятые на местах». Согласно Инструкции на службу в советскую милицию принимались только «представители трудящихся, достигшие возраста 21 года, вполне грамотные». Представители «эксплуататорских классов», лица, служившие в дореволюционной полиции и жандармерии, а также лица, осужденные за совершение уголовных преступлений, в милицию не принимались. Все поступавшие на службу в милицию обязаны были давать подписку о том, что они прослужат в милиции не менее 6 месяцев и будут беспрекословно подчиняться «всем приказам и распоряжениям заведующего милицией и центральной рабоче-крестьянской влас-

ти». Такой принцип комплектования кадров обеспечивал проведение «классовой, пролетарской линии» в деятельности органов милиции.

Рабоче-крестьянская милиция являлась исполнительным органом центральной власти на местах. В организационном отношении ее работа строилась на принципе двойного подчинения: ее органы находились в непосредственном ведении местных Советов и подчинялись общему руководству Народного комиссариата внутренних дел.

Центральным органом рабоче-крестьянской милиции первоначально было Управление милиции, входившее как подраздел в состав отдела местного управления НКВД РСФСР. Однако масштабы и значение работы центрального органа требовали превращения его в самостоятельное звено Наркомата внутренних дел. Поэтому в октябре 1918 г. Управление было реорганизовано в Главное управление милиции. Первым заведующим Главмилиции, как тогда именовали это управление, стал А.М. Дижбит.

Главное управление осуществляло следующие функции: общее руководство деятельностью милиции; издание приказов и инструкций, определяющих как политическую, так и техническую сторону работы; надзор за деятельностью учреждений и органов милиции и т.п. Основные звенья местного аппарата РСФСР составляли губернские и уездные управления. Губернские и другие крупные города могли иметь свою городскую организацию милиции, но с особого (в каждом отдельном случае) разрешения Народного комиссариата внутренних дел. Низовым звеном аппарата милиции был участок во главе с участковым начальником, в ведении которого находились старшие и рядовые милиционеры.

Губернские управления милиции являлись одновременно местными органами НКВД и органами губернского исполнительного комитета Советов рабочих, красноармейских и крестьянских депутатов. Компетенция губернских управлений милиции по основным направлениям их деятельности была аналогична компетенции Главного управления милиции, но отличалась, конечно, масштабом, ограничиваясь пределами губернии, в которой находилось данное управление.

С самого начала перед милицией был поставлен широкий

круг задач, который определял ее основные обязанности, зафиксированные в Инструкции от 12 октября 1918 г. Согласно Инструкции, их можно разделить на три группы.

К первой группе относились обязанности милиции по охране государственного и общественного строя, по обеспечению выполнения предписаний советских законов, а именно:

- строгое соблюдение за исполнением всеми гражданами декретов и распоряжений органов власти по учету, распределению и соблюдению твердых цен на продукты промышленности и сельского хозяйства, своевременное оповещение населения о распоряжениях органов власти;
- содействие советским государственным органам в осуществлении ими возложенных на них обязанностей.

Во вторую группу включались:

- поддержание порядка в общественных местах, составление актов и протоколов о нарушении порядка, преступлениях и происшествиях. Милиция была обязана принимать также меры к обеспечению порядка и безопасности во время стихийных бедствий (пожаров, наводнений и т.п.), оказывать помощь при несчастных случаях. Кроме мер, осуществляемых собственными силами, она могла, когда это необходимо, привлекать к содействию и граждан;
- наблюдение за санитарией и благоустройством на улицах, площадях, надзор за порядком движения на дорогах;
- выдача в случаях, предусмотренных распоряжениями центральной власти, удостоверений личности, трудовых книжек и других удостоверений, справок, сведений, свидетельств.

Третью группу составляли обязанности милиции по борьбе с преступностью:

- проведение оперативно-розыскных мероприятий;
- непосредственное участие в предварительном расследовании и оказание содействия судебным органам в исполнении приговоров.

Деятельность милиции в области предварительного расследования выражалась в осуществлении дознания по уголовным делам. В Инструкции не определялись категории уголовных дел, по которым милиция вела дознание, а лишь указывалось, что дознание проводится органами милиции под руководством и началом народных судей и следственных комиссий.

Инструкция дополнялась «Положением о народном суде РСФСР» от 30 ноября 1918 г., в котором устанавливалось, что предварительное следствие по делам, рассматриваемым народ-

ным судом с участием шести народных заседателей, ведется уездными и городскими следственными комиссиями. По остальным уголовным делам народный суд мог либо ограничиться дознанием, проведенным милицией, либо передать дело в следственную комиссию для ведения предварительного следствия.

Кроме дознания по уголовным делам, на милицию возлагался комплекс обязанностей по оказанию содействия органам правосудия, а именно:

- выполнение поручений судебных и следственных органов по содержанию и доставке в суд или для допроса обвиняемых или подозреваемых. При этом каждый случай задержания процессуально оформлялся протоколом с точным обозначением места, дня и часа задержания, а также с указанием основания применения этой меры;

- производство обысков, осмотров, выемок как по постановлениям народных судов и следственных комиссий, так по своей инициативе. В последнем случае милиция была обязана поставить в известность ближайший народный суд или следственную комиссию. Эти процессуальные действия она выполняла обязательно в присутствии представителя домового комитета или управляющего домом, а в селах — не менее двух соседей в качестве понятых;

- приведение в исполнение судебных приговоров.

В декабре 1918 г. Главное управление милиции разработало и утвердило «Общую инструкцию милиционерам», «Инструкцию начальникам и их помощникам», «Инструкцию старшим и дежурным по району милиционерам», «Инструкцию об употреблении оружия». Все эти нормативные акты были одобрены Первым Всероссийским съездом заведующих губернскими и городскими управлениями милиции. Они расширяли рамки правового регулирования деятельности милиции.

Опыт строительства милиции, накопленный в первые годы Советской власти, был обобщен и законодательно закреплён в «Положении о рабоче-крестьянской милиции», утвержденном ВЦИК 10 июня 1920 г. С его изданием процесс становления советской милиции в основном завершился.

Необходимо отметить, что с самого начала создания советской милиции вся ее деятельность проходила под непосредственным влиянием Коммунистической партии. Центральный Ко-

митет партии неоднократно указывал на важность деятельности органов милиции. В частности, в феврале 1920 г. ЦК РКП(б) в специальном письме предложил всем губернским и уездным парторганизациям «уделить возможно больше внимания органам милиции, стремясь к созданию действительно коммунистической милиции». С этой целью предлагалось «рекомендовать на посты начальников милиции надежных командиров и неустанно вести партийную и просветительную работу среди милиционеров».

Составной частью рабоче-крестьянской милиции были аппараты уголовного розыска. Единая система уголовно-розыскных органов в РСФСР возникла после учреждения в октябре 1918 г. в составе Главмилиции Центрального управления уголовного розыска (Центророзыск) на правах отдела. Имевшиеся до этого в ряде крупных городов страны органы уголовного розыска были децентрализованы и действовали под руководством местных Советов.

Центророзыск разработал план реорганизации всего уголовно-розыскного дела в России на основах единообразного его ведения. По существу, речь шла не о реорганизации, а о создании новой аппарата. Как отмечалось в одном из отчетов Центророзыска, «фактически розыскного аппарата не было, не было связи между учреждениями, не было регистрации преступников, личный состав был ниже удовлетворительного <...>. Таким образом, Центророзыск должен был начать свое дело с самого начала».

Правовой основой строительства советского уголовного розыска стало «Положение об организации отдела уголовного розыска», изданное НКВД РСФСР в октябре 1918 г., в соответствии с которым органы уголовного розыска учреждались в городах с населением не менее 40—45 тыс. человек «для охраны революционного порядка путем негласного расследования преступлений уголовного характера и борьбы с бандитизмом». При губернских и городских управлениях милиции создавались отделения уголовного розыска.

Общее руководство системой органов уголовного розыска осуществлял НКВД РСФСР.

Все вопросы строительства уголовно-розыскного аппарата Главное управление милиции РСФСР решало совместно с местными Советами. В ноябре 1918 г. оно направило в исполкомы

местных Советов документ, в котором подчеркивалось, что «настало время поставить дело сыска на научную основу и создать кадры действительно опытных работников — научных специалистов». Главное управление указывало на необходимость повышения уровня технического оснащения органов уголовного розыска, совершенствования знаний и профессиональных навыков работников. Надо сказать, что документы того времени не позволяют достоверно судить о масштабах выполнения намеченной программы. Однако известно, что принимались меры по налаживанию дактилоскопического учета и фотографирования на основе единых правил.

В условиях военного времени своевременное получение сырья и выпуск военной продукции, доставка ее в районы боевых действий зависели от четкой работы транспорта. Поддержание твердого общественного порядка составляло одну из предпосылок успешного функционирования путей сообщения. 21 февраля 1919 г. ВЦИК издал постановление «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны». В нем указывалось, что железнодорожная милиция создается «в целях поддержания революционного порядка и единства управления на всех железных дорогах». На нее распространялись все права общей (уездно-городской) милиции и возлагались специальные обязанности по охране революционного порядка и безопасности, связанные с особенностями обслуживания железных дорог.

Железнодорожная милиция находилась в составе Наркомата внутренних дел. При Главном управлении рабоче-крестьянской милиции был учрежден Отдел железнодорожной милиции, который являлся ее высшим руководящим органом. Декретом ВЦИК в апреле 1919 г. было утверждено «Положение о речной советской рабоче-крестьянской милиции».

Первостепенное значение в рассматриваемый период приобрела охрана фабрик, заводов, шахт и производимой ими продукции. Существовавшая на предприятиях местная охрана была малочисленной и слабо организованной и не могла надежно оградить их от преступных посягательств. Поэтому охрана таких объектов была возложена на НКВД. В составе Главного управления милиции РСФСР 3 марта 1920 г. был образован

отдела, в губернских управлениях — отделения промышленной милиции. На территории уездов создавались подразделения промышленной милиции.

Для активизации и повышения эффективности борьбы с контрреволюционными выступлениями, бандитизмом и спекуляцией были приняты меры по объединению сил ВЧК и милиции. Третья Всероссийская конференция чрезвычайных комиссий 3 июня 1919 г. приняла специальную резолюцию «О взаимоотношениях между местными чрезвычайными комиссиями и милицией». НКВД РСФСР 4 июня одобрил эту резолюцию. Она устанавливала порядок, согласно которому в коллегии губернских и уездных отделов управлений милиции вводились в качестве членов председатели местных ЧК. Одновременно членами коллегий местных ЧК (губернских и уездных, где такие существовали) становились заведующие губернскими или уездными управлениями милиции. В целях укрепления аппаратов уголовного розыска местные ЧК передавали в них из своего состава опытных сотрудников в качестве кандидатов на должности начальников уголовно-розыскных отделений. Кроме того, предусматривалось направление в уголовно-розыскные аппараты возможно большего числа испытанных сотрудников ЧК для содействия в укреплении этих учреждений и постепенной передачи в их ведение части функций, выполняемых ЧК в сфере борьбы со спекуляцией и должностными преступлениями.

2 сентября 1918 г. ВЦИК, объявив страну единым боевым лагерем, постановил, что все граждане, независимо от рода занятий и возраста, должны беспрекословно выполнять обязанности по ее обороне. В таких условиях следовало разработать организационно-правовые формы, позволяющие милиции сочетать деятельность по упрочению общественного порядка с участием в вооруженной борьбе на фронтах. Важную роль в этом сыграл декрет СНК РСФСР от 3 апреля 1919 г. «О Советской рабоче-крестьянской милиции». В соответствии с ним работники милиции не подлежали призыву в армию; они оставались на местах и считались прикомандированными к отделам управления. Однако на НКВД возлагалась обязанность 35% милиционеров и 20% командного состава постоянно держать в

действующей армии.

В милиции вводились военная дисциплина и обязательное обучение военному делу по уставам и наставлениям, действующим в Красной Армии. Части милиции, находившиеся в районах военных операций, могли привлекаться, по соглашению реввоенсоветов армий и фронтов с местными исполнительными комитетами Советов, к участию в боевых действиях. При этом части милиции переходили в полное подчинение военных начальников. Во время участия в боевых действиях милиционеры и командный состав милиции снабжались всеми видами довольствия по нормам, установленным для Красной Армии. В соответствии с декретом СНК РСФСР содержание всех видов милиции принималось на государственный счет. Источником материального обеспечения милиции становился государственный бюджет.

15 апреля 1919 г. НКВД РСФСР направил на места циркуляр о практической реализации названного декрета, в котором подчеркивалась необходимость приступить к обучению милиционеров военному делу. «Обучать милицию преимущественно как пехоту», — говорилось в циркуляре. В соответствии с декретом СНК и циркуляром НКВД была произведена перестройка органов милиции по уставам и наставлениям, принятым в Красной Армии.

Таким образом, советская милиция стала неотъемлемой составной частью боевых сил Республики Советов. С организацией регулярной Красной Армии рабоче-крестьянская милиция выступала в качестве ее резерва. Главное управление милиции РСФСР в одном из документов отмечало: «Наряду с главной задачей по охране общественного порядка основной работой милиции в период ее существования до 1921 г. была помощь Красной Армии в ее героических подвигах на внутренних и внешних фронтах».

После принятия декрета СНК РСФСР «О советской рабоче-крестьянской милиции» от 3 апреля 1919 г. и «Положения о рабоче-крестьянской милиции» от 10 июня 1920 г. из числа ее сотрудников стали формироваться воинские части и подразделения для участия в боевых операциях на фронте. Так, весной 1919 г., когда к Петрограду подошла армия генерала Юденича, из сотрудников милиции было сформировано семь отрядов общей численностью более 1500 человек.

Активно участвовала милиция в боевых действиях и на других фронтах. Например, в конце 1918 — начале 1919 годов, во время наступления белогвардейских войск на Пермь работники местной милиции ушли на фронт. Несколько позднее в Охонском уезде был сформирован отряд милиционеров, действовавший на Северо-Пермском фронте. С апреля до конца мая 1919 г. милиция Оренбурга в полном составе участвовала в боях против белых войск. Когда непосредственная опасность миновала, милиция была сведена в запасной милицейский полк и находилась в подчинении военного командования.

Милиция принимала активное участие в борьбе с антисоветскими мятежами, политическим бандитизмом. Главное управление милиции РСФСР в одном из своих документов отмечало: «За время своего существования советская милиция почти во всех случаях белогвардейских и кулацких восстаний (которые насчитывались сотнями) принимала активное участие с оружием в руках в их ликвидации, причем понесла немало жертв».

В условиях войны чрезвычайно обострилась проблема снабжения населения продуктами питания и предметами первой необходимости. Это, в свою очередь, породило спекуляцию. Учитывая большую общественную опасность спекуляции, борьба с нею была возложена на ВЧК и милицию.

Железнодорожная милиция наносила основной удар по спекулянтам зерном — «мешочникам». Масштабы «мешочничества» становились настолько опасными, что для борьбы с ним создавались специальные заградительные отряды милиции. В результате их деятельности государству возвращались сотни пудов хлеба. Только за февраль 1920 г. работники железнодорожной милиции на территории 41 губернии РСФСР задержали около 11 тыс. спекулянтов-мешочников.

Преступность наносила огромный вред. Поэтому Народный комиссариат внутренних дел в июле 1920 г. поставил перед местными органами милиции задачу «очистить республику» от наиболее опасных преступников-рецидивистов, немедленно приняв для этого самые энергичные меры. Такие требования вызывались огромными масштабами и ростом преступности. В 1919 г., согласно данным Центрозоыска, в 38 губерниях РСФСР было совершено 2 816 грабежей и разбоев, в 1920 г. — 7 319. Состояние же преступности в целом характеризовалось следую-

шим образом: в 1919 г. по данным, поступившим из 39 губерний РСФСР, было зарегистрировано 108 638 преступлений, а в 1920 г. по данным 41 губернии — 341 142 преступления.

Для успешной борьбы с опасными преступлениями требовалось объединить усилия работников милиции и уголовного розыска. В этих целях был установлен порядок, согласно которому всем отделениям уголовного розыска вменялось в обязанность своевременно сообщать в Центроуголовный розыск о крупных преступлениях (грабежах, убийствах, террористических актах), совершенных на обслуживаемых ими территориях.

В рассматриваемый период в РСФСР регистрация преступлений и результатов борьбы с ними велась нерегулярно. Однако общие сведения о деятельности милиции и уголовного розыска имеют следующие показатели: в 1919 г. средняя раскрываемость преступлений составила 51%, в 1920 — 57%. В условиях хозяйственной разрухи, высокого уровня профессиональной преступности, с одной стороны, и недостаточном опыте работников уголовного розыска и милиции, отсутствии необходимой оперативно-розыскной техники — с другой, эти результаты следует признать неплохими. Во многих районах страны они были еще лучше.

#### **Органы НКВД РСФСР**

В марте 1919 г. Ф.Э. Дзержинский сменил на посту наркома внутренних дел РСФСР Г.И. Петровского, избранного председателем Всеукраинского ЦИК.

Несмотря на то, что Ф.Э. Дзержинский продолжал оставаться председателем ВЧК, возглавлял различные комитеты, комиссии, а также выполнял разовые поручения ЦК партии, Президиума Всероссийского Центрального исполнительного комитета, Совнаркома, Совета труда и обороны (СТО), это не мешало ему по линии НКВД проводить в жизнь одну из главных линий. Он занимал твердую позицию и постоянно ее отстаивал. Суть ее заключалась в том, что однородные охранительные функции не должны расплываться, рассредоточиваться по различным наркоматам и ведомствам. Уже в мае 1919 г. Дзержинский высказал мысль о сужении полномочий НКВД в области советского строительства. На заседании коллегии нар-

комата он предложил четко распределить компетенцию Президиума ВЦИК и НКВД как его исполнительного аппарата, исходя из того, что вопросы, в которых «надо проявить конституционное творчество, — это дела Президиума ВЦИК», вопросы же, решаемые в пределах декретов, — «это есть дело НКВД».

В силу схожести функций, нечеткости правового регулирования прав и обязанностей, низкой эффективности деятельности некоторых звеньев органов НКВД с самого начала установились непростые отношения между НКВД и ВЧК. НКВД ставил вопрос о включении ВЧК в состав комиссариата, тем более что достаточно долгое время ВЧК финансировалась по смете наркомата. Руководство ВЧК, со своей стороны, стремилось подчинить себе милицию и уголовный розыск. Иными словами, обе стороны высказывали готовность к объединению, но только на разных основаниях. Некоторые шаги в этом направлении были предприняты. Весной 1919 г. были упразднены уездные ЧК. Вместо них при уездных управлениях милиции были созданы политические бюро.

В годы интервенции и гражданской войны сложилось такое звено системы органов внутренних дел, как внутренние войска. Первоначально они назывались войсками вспомогательного назначения, а позднее войсками внутренней охраны. Основу их составила часть корпуса войск ВЧК, которая по 1919 г. подчинялась НКВД РСФСР. В октябре 1919 г. Реввоенсовет республики учредил Военный совет войск внутренней охраны под председательством Ф.Э. Дзержинского. Эти войска охраняли важные промышленные и иные государственные объекты, а также боролись с антисоветскими выступлениями, заговорами, мятежами. Кроме того, войска внутренней охраны принимали участие в боевых операциях на фронтах.

#### **Исправительно-трудовые учреждения**

28 июля 1918 г. Наркомат юстиции РСФСР издал «Временную инструкцию о лишении свободы как о мере наказания и о порядке отбывания такового».

В инструкции формулировалось принципиальной важности положение о том, что царские уставы о содержащихся под стра-

жей и о ссыльных потеряли силу. Тем самым был юридически закреплён фактически осуществлённый слом дореволюционной тюремной системы.

Инструкция отменяла деление мест заключения по тяжести наказания. В приговорах предлагалось указывать «только лишение свободы на определённый срок, обязательно связанное с принудительной работой». Последнее положение неразрывно связано с принципиальными основами режима в местах заключения, установленными в инструкции. Предполагалось, что основой режима в местах заключения станут методы исправительно-трудового воздействия, прежде всего приобщение к общественно полезному труду. Все трудоспособные заключённые должны были привлекаться к физическому труду. За свой труд они получали вознаграждение по ставкам профсоюзов.

В отношении заключённых, нарушавших порядок и дисциплину, не желавших работать без уважительных причин, предусматривались репрессивные меры. Однако среди этих мер не было таких, которые предполагали физическое воздействие на заключённых.

Главное место в системе мест лишения свободы отводилось не тюрьмам, а воспитательно-карательным учреждениям и учреждениям, предназначенным для молодых преступников, — реформаториям, земледельческим колониям и испытательным заведениям. Однако жизнь показала, что создание мест заключения с ослабленным режимом оказалось преждевременным. Реформатории и испытательные заведения оказались нежизнеспособными.

Практика работы советских исправительно-трудовых учреждений после издания Временной инструкции НКЮ РСФСР от 23 июля 1918 г. показала необходимость внесения корректив в нормативные акты, регулировавшие деятельность этих учреждений, в плане выработки более конкретных правил о порядке содержания заключённых, более четкой регламентации режимных требований к ним.

В изданном в ноябре 1920 г. НКЮ РСФСР «Положении об общих местах заключения РСФСР» эти проблемы деятельности исправительно-трудовых учреждений в значительной мере нашли отражение.

В Положении подчеркивалось значение общественно полезного труда как основы всей системы мер по перевоспитанию заключенных. «Занятие заключенных работами, — указывалось в Положении, — имеет воспитательно-исправительное значение, ставя своей целью приучить и приохотить к труду заключенных, дать им возможность по выходе из места заключения жить трудовой жизнью».

Меры трудового воздействия на заключенных, предусмотренные Положением, осуществлялись на основе прогрессивной системы. Существо ее состояло в том, что заключенные не рассматривались как однородная масса, а делились на категории в зависимости от общественной опасности содеянного: 1) осужденные за преступления, не имеющие корыстного характера; 2) осужденные за преступления корыстного характера; 3) рецидивисты той и другой группы.

В соответствии с дифференциацией заключенных строились и режимные требования к ним. Заключенные подразделялись на четыре разряда: 1) испытываемые, 2) исправляющиеся, 3) штрафные и 4) образцовый разряд. Все заключенные первоначально причислялись к разряду испытываемых. Затем в зависимости от поведения они переводились либо в разряд исправляющихся, либо в разряд штрафных. За отличное поведение заключенные могли быть переведены в образцовый разряд, пребывание в котором давало право на условно-досрочное освобождение.

Сроки пребывания заключенных в разряде испытываемых определялись Положением в зависимости от общественной опасности совершенных ими преступлений (например, осужденные I категории в разряде испытываемых должны были быть одну четверть срока наказания, а рецидивисты — половину). Те из испытываемых, которые во время испытания не обнаружили признаков исправления, переводились в штрафной разряд.

Положение твердо устанавливало конкретные режимные требования для каждой группы заключенных, причем, естественно, заключенные штрафного разряда подвергались особо строгому режиму.

В период гражданской войны и иностранной интервенции сложилась система органов управления местами заключения в

масштабе РСФСР, а также возникли общественные организации, которые оказывали содействие государственным органам в деле организации и деятельности мест лишения свободы.

В 1919 г. карательный отдел НКЮ РСФСР был переименован в Центральный карательный отдел. На местах управление местами заключения было организовано по принципу двойного подчинения, в составе губернских отделов юстиции были созданы карательные подотделы. Они избирались губисполкомами, но в своих действиях руководствовались распоряжениями Центрального карательного отдела и состояли под его контролем.

Места лишения свободы управлялись непосредственно заведующими. Последние по представлению карательных подотделов утверждались в должности губернскими отделами юстиции.

В качестве общественных организаций, призванных оказывать содействие органам, руководившим местами лишения свободы, при губернских карательных отделах из представителей этих отделов и из числа общественности, были созданы распределительные комиссии. Они имели право распределять осужденных по местам заключения, возбуждать ходатайства как о досрочном освобождении, так и об удлинении срока заключения. Последнее применялось в отношении заключенных, не соблюдавших режим, упорно отказывавшихся от работы, а также тех, освобождение которых представляло опасность для общества.

На процессе становления советских исправительно-трудовых учреждений существенным образом отразились исключительные условия гражданской войны и иностранной интервенции. Выражением этого явилось создание наряду с общими местами заключения лагерей принудительных работ. Они были созданы декретами ВЦИК от 15 апреля и 17 мая 1919 г. Это были места заключения, в которых изолировались «заведомые угнетатели и эксплуататоры народного труда и приверженцы царско-дворянского строя», а также тунеядцы, шулера, проститутки, дезертиры, спекулянты, белогвардейцы. Заключенные в лагерях принудительных работ, были обязаны заниматься физическим трудом. Продолжительность рабочего дня для заключенных составляла 8 часов. Лагеря принудительных работ, как правило, создавались в губернских городах. В частности, в Москве

были открыты Андроньевский, Ивановский, Владыкинский, Новоспасский и другие лагеря принудительных работ.

Лагеря принудительных работ находились в ведении НКВД, в составе которого было учреждено Центральное управление лагерей принудительных работ.

Составной частью деятельности по охране общественного порядка и безопасности по-прежнему оставалось обеспечение пожарной безопасности. В целях повышения эффективности мер в этой области органы пожарной охраны были переданы в систему НКВД. 12 июля 1920 г. Совет Народных Комиссаров РСФСР принял постановление «О сосредоточении пожарного дела в Народном комиссариате внутренних дел». Непосредственное руководство было возложено на Пожарный отдел, входивший в состав Управления коммунального хозяйства НКВД РСФСР.

### **Контрольные вопросы**

1. Каким образом повлияла интервенция и гражданская война на организацию и деятельность советских органов внутренних дел?
2. Какие новые органы внутренних дел были созданы в данный период?
3. Как изменилась система мест лишения свободы?
4. Какие изменения произошли в регулировании режима отбывания осужденными наказания?
5. Когда и почему пожарная охрана была передана НКВД РСФСР?
6. При каких обстоятельствах и каким образом были созданы внутренние войска НКВД РСФСР?

## Глава 8

### Советские органы внутренних дел в годы новой экономической политики (1921—1929)

#### Органы НКВД РСФСР

По завершении интервенции и гражданской войны важным рубежом в процессе организационного развития системы органов внутренних дел, оформления их правового статуса стало принятие первого «Положения о Народном комиссариате внутренних дел РСФСР». Разработка его проекта велась с 1919 г. Однако сложная обстановка в стране и то обстоятельство, что компетенция и организационная структура НКВД постоянно изменялись, тормозили принятие документа. К тому же многие формулировки его были нечеткими, расплывчатыми, а нередко противоречивыми.

Проект обсуждался долго. Малый СНК РСФСР утвердил «Положение о НКВД РСФСР» 26 мая 1921 г., Президиум ВЦИК - 10 июня 1921 г. и в тот же день оно было введено в действие. Окончательно же документ был утвержден ВЦИК на следующий год, 24 мая 1922 г. В соответствии с ним 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 органов управления 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 составе НКВД РСФСР 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. После ликвидации ВЧК на основании поста-

новления ВЦИК от 6 февраля 1922 г. в НКВД РСФСР было образовано Государственное политическое управление (ГПУ). Тем самым впервые при советской власти были полностью объединены органы государственной безопасности и органы внутренних дел.

Как ни долго разрабатывалось и обсуждалось положение о НКВД, качество его так и осталось низким. На это прямо указывали современники. В начале 1923 г. будущий нарком А.Г. Белобородов писал Ф.Э. Дзержинскому: «Положение о НКВД так составлено, что оставляет желать много лучшего и за все время своего действия полностью в жизнь не проводилось вследствие большой путаницы, которую оно вводит в организацию наркомата, и полнейшей неясности и условности в формулировке задач наркомата». Поэтому уже вскоре началась подготовка проекта нового положения об НКВД.

Происходившие в начале 20-х годов процессы заставили существенно менять систему органов внутренних дел, их компетенцию и организационную структуру. В это время продолжала проявляться тенденция сосредоточения в ведении НКВД функций охраны общественного порядка, борьбы с преступностью, исправления и перевоспитания осужденных.

Уже в 1922 г. стало ясно, что проблема пленных и беженцев близка к разрешению. Поэтому Центропланбеж НКВД РСФСР был ликвидирован. В связи с созданием ОГПУ при СНК СССР после образования Союза ССР органы государственной безопасности в ноябре 1923 г. были выведены из состава НКВД. В октябре 1924 г. из ведения Наркомата внутренних дел РСФСР была изъята функция приема иностранцев в гражданство РСФСР и выдачи разрешения на выход из российского гражданства.

С другой стороны, декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 3 августа 1922 г. на НКВД и его местные органы (отделы управления губисполкомов) была возложена задача утверждения и регистрации обществ и союзов, не преследующих целей извлечения прибыли. Постановление Совета труда и обороны (СТО) от 27 сентября 1922 г. передало в ведение НКВД РСФСР конвойную стражу, а с сентября 1925 г. она была выделена в самостоятельный вид войск, подчиненный Центральному управле-

нию конвойной стражи СССР. В изучаемый период на НКВД были возложены следующие функции: выдача разрешений на «фотосъемку внутренней жизни»; регистрация и учет охотничьего оружия; регистрация религиозных обществ и союзов и некоторые другие.

Одним из важных направлений восстановления народного хозяйства 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 вскоре коммунальным органам были переданы шоссейные и грунтовые дороги местного значения, местный транспорт, бойни, лесопилки, электростанции, переправы и т.д.

«Положение о НКВД РСФСР», утвержденное ВЦИК и СНК РСФСР 27 марта 1927 г., отразило изменения в системе и структуре органов внутренних дел, произошедшие в изучаемый период. В соответствии с ним в состав наркомата входили: общее управление, Центральное административное управление, Главное управление мест заключения, Главное управление коммунального хозяйства. Однако уже в следующем году организационная структура НКВД вновь была подвергнута серьезным изменениям. Центральное административное управление (ЦАУ) было ликвидировано, а на его месте образовано три самостоятельных отдела: административного надзора, милиции уголовного розыска.

В течение довольно продолжительного времени управление внутренними делами составляло исключительную компетенцию союзных республик. Однако в то же время постоянно развивались и совершенствовались контакты между органами внутренних дел советских республик, все четче обозначались тенденции объединения усилий в решении стоявших перед ними задач. Развитие этого сотрудничества прошло ряд этапов.

Основной формой сотрудничества стали двусторонние договоры. Наиболее тесно и разносторонне договорные отношения сложились между органами внутренних дел РСФСР и Украинской ССР. Первое соглашение о сотрудничестве между политсекретариатами милиции РСФСР и УССР, заключенное 22 марта

1922 г., предусматривало обмен опытом политико-просветительной работы, приказами, инструкциями по этим вопросам, программами школ, курсов, предоставление права делегированным сотрудникам политсекретариатов лично знакомиться с постановкой работы на местах, обмен ежемесячными докладами и статистическими отчетами.

27 ноября 1922 г. договор о сотрудничестве заключили главные управления милиции РСФСР и УССР. Договор предусматривал установление единых организационных форм построения аппарата и методов его работы. Допускались отступления, связанные с местными условиями.

Аналогичные договоры затем были заключены между милицией РСФСР и рядом других советских республик.

После объединения независимых республик в союзное государство Договором об образовании СССР, а затем Конституцией Союза ССР 1924 г. управление внутренними делами было отнесено к исключительной компетенции союзных республик. Народные комиссариаты внутренних дел являлись республиканскими и были подчинены Советам Народных Комиссаров союзных республик. Однако в условиях единого союзного государства многие задачи охраны общественного порядка нужно было решать согласованно в масштабе всей страны. В результате потребовались еще большие, чем раньше, координация и объединение деятельности органов НКВД всех союзных республик. Поэтому после образования СССР основной формой сотрудничества органов НКВД стали всесоюзные совещания наркомов внутренних дел союзных республик, на которых происходил обмен опытом работы, вырабатывались совместные согласованные меры в области охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Хотя совещания носили консультативный характер, они ставили целью выработку единых форм и методов работы органов внутренних дел. Решения совещаний были обязательными, поскольку апробировались полномочными представителями НКВД (как правило, наркомами) каждой союзной республики.

Первое Всесоюзное совещание наркомов внутренних дел союзных республик проходило в Москве 13—16 июля 1924 г. На совещании обсуждался широкий круг вопросов, в частности, о контактах НКВД союзных республик в сфере работы милиции

и уголовного розыска. Совещание признало, что «согласование является необходимой предпосылкой успешности в работе».

Второе Всесоюзное совещание руководящих работников НКВД союзных республик проходило в феврале 1926 г. На нем обсуждались важные вопросы борьбы с преступностью, координация деятельности органов внутренних дел союзных и автономных республик.

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 органов внутренних дел.

Следует сказать, что в 20-е годы не утихали жаркие дебаты о НКВД. Вызваны они были прежде всего тем, что круг возложенных на это ведомство обязанностей был чрезвычайно широким. Наркоматы объединяли в своем ведении разнородные функции, нередко дублировавшие обязанности других государственных органов.

Начало дискуссии положила статья секретаря Президиума ВЦИК Т.В. Сапронова в журнале НКВД РСФСР «Власть Советов», в которой совершенно справедливо говорилось о том, что если в условиях войны еще можно было мириться с тем, что вопросами советского строительства занимается орган отраслевого управления — НКВД, то обстановка мирного социалистического строительства от подобной практики заставляет решительно отказаться. Сапронов предлагал руководство советским строительством передать в ведение органов общей компетенции — исполкомов (и их президиумов) Советов соответствующего уровня. Эта идея была реализована, как уже отмечалось, в конце 1923 г. Однако в данном случае важно обратить внимание на другие последствия инициативы Сапронова. Функция руководства советским строительством с полным основанием рассматривалась как центральная, объединяющая все остальные функции наркоматов внутренних дел. Поэтому сразу возник вопрос о судьбе НКВД. Идею его упразднения поддержало большинство наркоматов, ведомств и местных исполкомов. Вопросом реорганизации НКВД занимались несколько комиссий, и он был даже внесен в повестку дня одной из сессий ВЦИК. Предложения сводились в основном к тому, чтобы полномочия Наркомата внутренних дел рас-

пределить между другими государственными органами. Руководство местным (коммунальным) хозяйством предлагалось передать в совнархозы. Исправительно-трудовые учреждения — в Наркомат юстиции. Милицию и уголовный розыск — в Наркомюст или в ОГПУ.

В последнем случае (а именно за передачу милиции в ОГПУ высказалось большинство участников дискуссии) это означало бы централизацию руководства милицией в общесоюзном масштабе, а следовательно, ущемление прав союзных республик в этой области. Но ведь совсем недавно был утвержден Союзный договор, только что принята Конституция СССР, которые руководство внутренними делами, в том числе милицией, относили к исключительной компетенции союзных республик. Это стало одной из причин того, что Политбюро ЦК РКП(б) в апреле 1924 года высказалось против идеи упразднения наркоматов внутренних дел союзных и автономных республик. Вопрос о реорганизации НКВД был снят с повестки дня сессии ВЦИК.

Здесь уместно вспомнить об одном весьма показательном эпизоде. 8 мая 1924 г. заместитель председателя ОГПУ СССР Г.Г. Ягода направил в Президиум ЦИК СССР проект постановления «О расширении прав ОГПУ в целях борьбы с бандитизмом». К проекту была приложена записка, адресованная секретарю Президиума ЦИК, в которой Ягода просил «провести этот проект без заседания Президиума» (!), ссылаясь при этом на то, что он согласован с прокуратурой и НКВД, а также рассмотрен Политбюро. 9 мая 1924 г. проект постановления был утвержден без каких-либо дополнений и изменений. В нем, кроме значительного расширения полномочий органов ОГПУ в сфере внесудебных репрессий, предписывалось «подчинить ОГПУ и его местным органам в оперативном отношении местные органы милиции и уголовного розыска», что противоречило конституционному законодательству. ОГПУ со ссылкой на данное постановление разработало и разослало в подчиненные аппараты инструкцию о порядке «оперативного подчинения» милиции и уголовного розыска. На основании этих документов в некоторых губерниях РСФСР по инициативе органов ОГПУ

были предприняты шаги по введению милиции и уголовного розыска в их состав. Без малого год понадобилось НКВД для того, чтобы добиться отмены этих решений.

Но проблема была такой острой, что на местах пошли по пути коренной ломки наркоматов внутренних дел. В 20-е годы НКВД были упразднены в ряде союзных и автономных республик. И хотя подобные решения отменялись как противоречащие конституционному законодательству, отмеченные факты ярко характеризуют обозначившуюся в те годы тенденцию реформировать наркомат внутренних дел в том виде, в каком он сложился к началу 20-х годов.

Некоторые изменения системы органов внутренних дел объясняются сменой руководства наркомата. В конце 1927 г. был снят с должности наркома внутренних дел А.Г. Белобородов, возглавлявший НКВД с 1923 г. Белобородов имел значительный опыт партийной, советской, военной работы. В октябре 1921 г. он был назначен заместителем наркома внутренних дел, но, как уже отмечалось, в силу огромной загруженности Дзержинского другими обязанностями, по сути, выполнял обязанности наркома. Возможно, это во многом предопределило его назначение по рекомендации Ф.Э. Дзержинского наркомом внутренних дел в 1923 г.

В 1927 г. Белобородов оказался в оппозиции правящему режиму. Почти все из выступивших на XV съезде ВКП(б) не упустили возможности «заклеймить» Белобородова, за то, что, бывая в городах Урала, выступал на фабриках и заводах с призывами к активному сопротивлению проводимой политической линии.

Сменил Белобородова на посту наркома В.Н. Толмачев. Достаточного опыта для руководства сложной системой органов внутренних дел ему не хватало. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что он настойчиво пропагандировал и проводил в жизнь идею свертывания милиции как штатного государственного органа и введения вместо нее так называемой «милиционной повинности», т.е. возложения охраны общественного порядка на самих трудящихся. Это влекло за собой снижение эффективности деятельности милиции и в итоге лишь увеличивало число сторонников коренной реорганизации системы органов внутренних дел.

Подталкивали к радикальному решению вопроса о судьбе

Наркомата внутренних дел и его местных органов состояние кадров, низкая эффективность их деятельности.

Что касается различных звеньев системы органов внутренних дел, то особо значимых изменений в рассматриваемый период не произошло. Постановлением СТО от 27 сентября 1922 г. ГПУ были переданы пограничные войска и конвойная стража, на него же была возложена охрана предприятий и учреждений Наркомфина, охрана ценностей при транспортировке. Согласно Положению о НКВД РСФСР от 24 мая 1922 г. лишь охрана промышленных предприятий и учреждений, имевших важное государственное значение, оставалась за милицией. Конвойная стража передавалась в НКВД на короткое время: с 26 июня 1924 по 30 октября 1925 г.

Как и другие звенья системы органов внутренних дел, пожарная охрана была переведена на местный бюджет. Определенное улучшение материального положения органов пожарной охраны обеспечивалось возложением на учреждения Госстраха обязанности отчислять на их содержание 20% от чистой прибыли. Пожарная охрана в сельской местности строилась на основах, заложенных еще до революции: через пожарных старост, подворную обязанность являться на пожар с необходимым инструментом.

В период нэпа происходило создание разветвленной сети ведомственных учреждений пожарной охраны: при ВСНХ, НКПС, Военморе, синдикатах, трестах и т.п. Их работу объединял Межведомственный пожарный совет, а Центральный пожарный отдел Главного управления коммунального хозяйства НКВД РСФСР обеспечивал общее руководство ими по вопросам пожарной охраны.

Следовательно, говоря о пожарной охране, можно констатировать центробежные процессы, когда органы, учреждения и организации, осуществлявшие борьбу с пожарами, создавались вне рамок системы НКВД.

Таким образом, все основные звенья системы органов внутренних дел: милиция, исправительно-трудовых учреждений (ИТУ), 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 и безопасность, бороться с преступностью в НКВД, сохранялись звенья, занимавшиеся местным хозяйством, общеорганизационными вопросами, выполняющие функции учета, контроля и т.п.

### **Органы милиции**

С переходом к новой экономической политике существенные изменения претерпела система органов советской милиции. В 1921 г. были ликвидированы железнодорожная и водная милиция, упразднена следственно-розыскная милиция, прекратили существование промышленная, а затем и продовольственная милиция.

В «Положении о Народном комиссариате внутренних дел РСФСР» от 24 мая 1922 г. содержался самостоятельный раздел о рабоче-крестьянской милиции, в котором определялись структура и основные направления деятельности, функциональные обязанности Главного управления рабоче-крестьянской милиции, а также губернских, городских и уездных управлений милиции.

Главное управление милиции состояло из трех отделов: милиции, уголовного-розыска и материального отдела, ведавшего обеспечением милиции различного вида довольствием.

В августе 1923 г. вместо прежде существовавших Организационно-административного управления, Главного управления милиции и Отдела уголовного розыска было создано Центральное административное управление (ЦАУ) НКВД РСФСР, в результате чего более чем вдвое 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 вопросы правового положения иностранцев, руководство деятельностью органов ЗАГС.

В условиях мирного строительства несколько изменяется ос-

новное направление работы милиции. Необходимость в ее военизации отпадает. По «Положению о Народном комиссариате внутренних дел РСФСР» от 24 мая 1922 г. на милицию было возложено поддержание порядка и спокойствия в стране, обеспечение проведения в жизнь декретов, законов и постановлений органов Советского государства, охрана гражданских учреждений, фабрик, заводов, рудников и т.д.

В последующем были утверждены следующие документы: «Дисциплинарный устав милиции»; «Инструкция участковому надзирателю»; «Инструкция волостному милиционеру»; «Инструкция постовому милиционеру»; «Инструкция о порядке составления протоколов»; «Инструкция о порядке наложения административных взысканий» и др.

Во всех нормативных актах содержалось требование уважения прав трудящихся. Так например, «Инструкция участковому надзирателю» требовала «строжайше соблюдать установленный законом порядок, допуская действия, стесняющие граждан, лишь в случаях, когда такие действия будут безусловно необходимы для выполнения возложенных на него обязанностей...».

Реформа местных органов внутренних дел, прежде всего милиции, была проведена поэтапно. До 1923 г. они действовали на основании Положения об отделах управления, утвержденного СНК РСФСР в январе 1920 г. 7 июля 1923 г. Вторая 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).

Если численность общей (уездно-городской) милиции в восстановительный период резко сократилась, то службы ведомственной милиции, наоборот, значительно пополнились новыми сотрудниками и расширились структурно. Продиктовано это было экономическими и социальными причинами. Губернские исполкомы стали активно формировать подразделения фабрично-заводской, горно-приисковой, промысловой, торгово-промышленной ярмарочной, портовой и других видов ведомственной милиции. Опыт работы на местах был обобщен, и 6 февраля 1924 г. СНК РСФСР принял постановление о ведомственной милиции. Создавалась она на договорных началах с администрацией тех народнохозяйственных объектов, которые охраняла, и содержалась за их счет.

Основными задачами ведомственной милиции являлись охрана государственных предприятий, организаций и учреждений; поддержание общественного порядка на их территории; производство дознания по уголовным делам, возникающим на охраняемых объектах.

Одной из самых острых проблем, стоявших перед органами внутренних дел РСФСР в рассматриваемый период, была проблема кадров. Решение ее существенно затруднялось тем, что острейшая нехватка ресурсов не позволяла обеспечить отбор в органы внутренних дел людей, отвечавших необходимым требованиям. Эта же причина делала невозможным создание школьно-курсовой сети, адекватной потребностям практики. Единственный в тех условиях источник пополнения рядов органов внутренних дел сколько-нибудь квалифицированными сотрудниками — привлечение старых специалистов, бывших работников МВД — практически не использовался из-за крайне политизированного подхода к данному вопросу.

В апреле 1922 г. был установлен порядок, по которому на работу в милицию могли приниматься лишь те служившие ранее в полиции и жандармерии лица, которые представят документы о восстановлении их в правах гражданства. При этом особое внимание обращалось на необходимость максимально осторожно решать вопросы о восстановлении в правах гражданства указанных лиц, ибо «каждая ошибка в этом отношении

будет дискредитировать Советскую власть в глазах широких трудящихся масс. Ввиду этого к более или менее ответственной советской работе могут быть допускаемы те из лиц, служивших в полиции при царском режиме, в отношении которых уже состоялось постановление Президиума ВЦИК о восстановлении их в правах гражданства». В результате вместо привлечения «старых специалистов» стала проводиться линия на их выявление и увольнение из органов внутренних дел. Общее число бывших служащих полиции оказалось ничтожным. Так, в 1922 г. в уголовном розыске Крыма из 78 сотрудников уголовного розыска только один ранее работал в полиции. На 1 октября 1924 г. в РСФСР (данные по 43 губерниям и областям) в уголовном розыске было 79 бывших служащих полиции, что составляло 1,7% личного состава. Еще более поразительны данные о характере их занятий: среди административного (руководящего) состава бывшие полицейские составляли 1%; инспектора и агенты уголовного розыска — 1,7%; канцелярские служащие — 1,4%; а среди вспомогательного состава (сторожа, курьеры, дворники и т.п.) — 3%.

В 1921-1922 гг. численность милиции Российской Федерации была сокращена более чем в 2 раза — на 60%. В 1922-1923 гг. основные звенья системы органов внутренних дел (пожарная охрана, ИТУ, милиция и др.) были переведены на местный бюджет. С этого времени финансовое и материальное положение органов внутренних дел в подавляющем большинстве регионов значительно ухудшилось, поскольку из-за острого дефицита бюджета на местах их потребности не могли быть удовлетворены. На протяжении 20-х годов существовала значительная разница в ставках зарплаты для одних и тех же категорий сотрудников органов внутренних дел соседних губерний и даже соседних уездов одной губернии. Тогда же возник и сохранялся в последующем большой разрыв в ставках зарплаты не только работников органов внутренних дел, но и других государственных служащих, а также лиц, занятых на производстве. Повсеместно наблюдалась несвоевременная выдача обмундирования, задержки зарплаты, пайков и т.д.

Нарушение принципа социальной справедливости, выразившееся в неадекватной в сравнении с другими категориями занятого населения оценкой труда работников органов внутренних дел, стало причиной ряда негативных явлений: снижение дисциплины, рост пре-

ступности среди сотрудников, большая текучесть кадров, хронический некомплект (несмотря на прогрессирующую безработицу в стране, до 30% штатных мест в ИТУ были вакантными). Чтобы удержать в рядах милиции хотя бы часть сотрудников, на местах пошли по пути сокращения штатов милиции, чтобы увеличить оклады оставшимся. В милиции РСФСР на 1 сентября 1923 г. насчитывалось строевого состава 74 240 чел., административного состава — 18 056, на 1 мая 1924 г. — соответственно 52 690 и 14 649, на 1 января 1926 г. - 39 842 и 9 011, на 1 января 1927 г. - 36 208 и 6 105. Кадры уголовного розыска сократились с 10500 чел. по состоянию на 1 мая 1923 г. до 5 151 на 1 октября 1925 г., а в 1929 г. — до 4 722 чел. Однако в 1929 г. в открытой печати явно в идейно-пропагандистских целях как о значительном достижении сообщалось, что штаты советской милиции составляют (с учетом прироста населения) 40% штатной численности царской полиции.

На деле же это привело к значительной перегрузке работников милиции (почти повсеместно «нормы обслуживания» — 4-5 тыс. чел. населения на работника в сельской местности — были превышены в 2 и более раз) и, как следствие, к ухудшению состояния охраны общественного порядка и борьбы с возросшей преступностью.

Неудовлетворительное состояние кадров органов внутренних дел и его основные причины не составляли секрета для высшего руководства. Об этом можно судить по одному из постановлений Оргбюро ЦК РКП(б) (апрель 1923 г.): «Обязать губкомы всемерно стремиться к искоренению наблюдающегося отвлечения внимания милиции от прямого своего долга на изыскание побочного заработка на почве их необеспеченности и связанных с этим проявлений взяточничества и иных преступлений по должности, путем всемерного улучшения материального положения строевого состава милиции, дабы реально приблизить размеры получаемого ими содержания к прожиточному минимуму...».

Однако именно в этом направлении было сделано явно недостаточно. Укрепить кадры милиции пытались другими мерами. Прежде всего это партийные мобилизации, выдвиженчество («рабочих от станка, крестьян от сохи», как говорилось в печати), чистки личного состава милиции. В рассматриваемый

период были проведены две общегосударственные чистки: в 1922-1923 гг. было уволено около 20% проверенных, в 1929-1930 гг. «вычищено» около 15% состава.

Принимавшиеся в 20-е годы меры по улучшению материального положения сотрудников органов внутренних дел (разовые повышения окладов, введение института премирования за борьбу с различного рода правонарушениями, установление шефства над органами милиции и т.п.) не могли решить проблемы. Принцип социальной справедливости мог быть обеспечен лишь с передачей их содержания на общегосударственный бюджет. Но подобные предложения НКВД РСФСР постоянно отклонялись «инстанциями».

Это свидетельствовало о том, что на практике органы внутренних дел, и прежде всего милиция, рассматривались как органы вспомогательные, второстепенные. В связи с этим уместно процитировать резолюцию XI съезда РКП(б) «О финансовой политике», на основании которой и был осуществлен перевод содержания органов внутренних дел на местный бюджет: *«Необходима жесткая урезка административного аппарата, сокращение правительственных учреждений в центре и на местах, отнесение ряда расходов на местный бюджет, изгнание из государственного бюджета всех расходов, которые не связаны с непосредственным поддержанием существования пролетарского государства»* (Курсив наш. — Авт.).

В 20-е годы удалось гораздо ближе подойти к реализации принципа социальной справедливости внутри системы органов внутренних дел. Сложившаяся практика материального стимулирования труда работников милиции наиболее полно отвечала идеям и принципам нэпа, многие решения в этой области не потеряли своего значения до настоящего времени.

Введенный в 1922 г. порядок денежного вознаграждения за эффективную работу по охране общественного порядка и борьбе с преступностью предусматривал возможность премирования сотрудника в размере до шести месячных окладов на уровне республики, до трех месячных окладов — на уровне губернии, месячного — на уровне уезда.

За особо тяжелые и опасные условия работы сотрудникам

уголовного розыска была введена 50%-ная надбавка к окладу. Вхождение в профсоюз (с 1923 г.) позволило положительно решить вопрос о денежной компенсации строевому составу милиции и активному составу уголовного розыска за работу в ночное время, выходные и праздничные дни. Короче говоря, был установлен порядок, согласно которому все льготы, надбавки, поощрения адресовались прежде всего работникам, непосредственно занятым охраной общественного порядка и борьбой с преступностью («ведущим» службам).

В период проведения новой экономической политики не удалось вернуться к дореволюционному состоянию межотраслевой дифференциации заработной платы. Для работников государственных органов, при сохранении более или менее выраженного централизованного регулирования заработной платы, это означало, что оплата их труда производится не в соответствии с социальной оценкой, а на основе субъективных представлений руководителей соответствующего уровня о значимости выполнявшихся тем или иным органом функций. Приоритет государственных ценностей наиболее выпукло представлен именно в системе ставок окладов служащих различных наркоматов и ведомств. С этой точки зрения очевидна разница в оценке значимости обеспечения личной и имущественной безопасности граждан, общественного порядка, с одной стороны, и государственной безопасности и обороноспособности страны — с другой. Она и обусловила общий подход к реализации принципа социальной справедливости в органах внутренних дел, который в еще большей степени трансформировался в нежелательном направлении с передачей их содержания на местный бюджет.

Большая работа была проделана по упорядочению штатной численности и укреплению кадров милиции. В августе 1921 г. было издано постановление Совета труда и обороны о проверке численного состава милиции и разработке ее новых штатов. Ставилась задача: уменьшив количественно личный состав милиции, добиться его качественного улучшения и более рационального использования.

В ряду широкого круга мероприятий, проведенных в целях

улучшения качественного состава кадров, особое место принадлежит чистке рядов милиции, осуществленной в соответствии с декретом ВЦИК от 23 ноября 1922 г. «О пересмотре и доукомплектовании личного состава милиции». В соответствии с декретом в уездах, губерниях и областях были образованы специальные комиссии, в которые вошли представители НКВД, ВЦСПС, НКЮ, Наркомата труда РСФСР, партийных органов. Они тщательно проверили весь личный состав милиции, выявили и уволили нарушавших законность, дискредитировавших милицию, морально неустойчивых, недобросовестных, не отвечающих предъявляемым требованиям лиц. Одновременно велась работа по пересмотру и доукомплектованию личного состава милиции со строго классовых позиций. Успех чистки, как говорилось в газете «Известия» 4 апреля 1923 г., обеспечивал «исключительно пролетарско-классовый подход». Поэтому комиссиями предписывалось в первую очередь выявлять и изгонять из милиции бывших сотрудников полиции.

К работе комиссий по пересмотру личного состава и оздоровлению кадров милиции подключились многие государственные органы, общественные организации. Центральный Комитет партии, ВЦСПС, Наркомат труда, Штаб рабоче-крестьянской Красной Армии направили в свои местные органы циркуляры с указанием оказывать самое широкое и активное содействие комиссиям по пересмотру и доукомплектованию личного состава милиции.

Были приняты меры к тому, чтобы комиссии работали не келейно, а их деятельность протекала при активном участии трудящихся, в обстановке гласности. Комиссии по пересмотру личного состава, сами органы милиции обращались с воззваниями к рабочим и крестьянам с просьбой оказывать помощь в объективной оценке работников.

В подавляющем большинстве случаев комиссии после изучения личных дел и материалов оперативно-служебной деятельности сотрудников организовывали обсуждение личности каждого работника милиции в цехах фабрик и заводов, клубах, на сельских сходах. О подобных открытых заседаниях комиссий сообщалось в печати.

Типичными публикациями в газетах были сообщения примерно такого содержания. Тогда-то и там-то состоялось открытое заседание комиссии по чистке милиции. Рабочие привели убедительные факты пьянства и неэтичного поведения таких-то сотрудников и потребовали их увольнения как несоответствующих своему назначению.

Часто трудящиеся высказывали мнение о необходимости повышения в должности работников милиции. На открытом заседании комиссии на табачной фабрике города Харькова рабочие и жители района отмечали добросовестное исполнение своих обязанностей милиционером Смирновым и ходатайствовали о повышении его в должности. Решение комиссии о назначении Смирнова участковым надзирателем рабочими было встречено одобрительно.

В результате чистки личный состав милиции был обновлен почти на четверть.

28 сентября 1925 г. ВЦИК и СНК РСФСР утвердили «Положение о службе рабоче-крестьянской милиции». Закрепляя основные права и обязанности работников милиции, Положение подчеркивало, что в осуществлении задач «по охране революционного порядка и народного достояния и борьбе с посягательствами на него работники милиции обязаны прилагать все усилия к возможно лучшему их выполнению, не останавливаясь перед возникающими для них тягостями и опасностью для здоровья и жизни».

В 1922 г. Президиум ВЦИК распространил право награждения орденом Красного Знамени на работников милиции, проявивших храбрость и мужество в борьбе с бандитизмом и антисоветскими мятежами.

С первых дней существования милиции как штатного государственного органа были заложены основы для содействия ей в охране общественного порядка со стороны трудящихся. Организационные формы участия трудящихся в этом деле были весьма разнообразны.

Так, в годы восстановления народного хозяйства своеобразной формой участия трудящихся в укреплении революционно-

го порядка являлись части особого назначения (ЧОН). вооруженные формирования, основу которых составляли коммунисты. Создание ЧОНов обуславливалось сложностью политической обстановки в стране и необходимостью иметь постоянное ядро надежных, преданных советской власти граждан — рабочих и служащих фабрик, заводов, учреждений. Эти части предполагалось вооружить. Их члены состояли на учете и периодически призывались для прохождения учебных сборов, а также в тех случаях, когда требовали обстоятельства, для участия в боевых операциях по борьбе с контрреволюцией и преступностью. Части особого назначения охраняли важные государственные, хозяйственные и военные объекты, сопровождали продовольственные грузы, несли службу по охране порядка в городах и селах.

Одной из важных форм участия трудящихся в охране общественного порядка был институт сельских исполнителей. ВЦИК и СНК РСФСР 27 марта 1924 г. приняли декрет «О сельских исполнителях», который устанавливал широкий круг их обязанностей по охране общественного порядка, личной и имущественной безопасности граждан. Эти лица назначались сельскими Советами в порядке очереди (из числа постоянных жителей сел) на срок до двух месяцев, в количестве, определяемом исполкомом Совета, но не более одного исполнителя на двадцать пять хозяйств.

Сельские исполнители подчинялись непосредственно председателю сельского Совета и могли принимать участие в его заседаниях с правом совещательного голоса. Привлекать сельских исполнителей к выполнению возложенных на милицию обязанностей разрешалось только с согласия сельского Совета. Лишь в неотложных случаях органы милиции могли делать это самостоятельно, но обязательно с последующим уведомлением Совета.

Деятельность сельских исполнителей сыграла большую роль в повышении политической активности крестьянства, способствовала укреплению порядка на селе.

После окончания гражданской войны наибольшую опасность представлял бандитизм. Милиция принимала активное участие в его ликвидации. Так, Реввоенсовет Западного фронта 9 июля 1921 г. сообщал Совету труда и обороны и НКВД РСФСР о том, что к борьбе с бандитизмом привлечено 17 836 работников милиции. По

указанию СТО от 28 ноября 1921 г. для ликвидации бандитизма в Тамбовскую, Саратовскую, Воронежскую и другие губернии было направлено 8 500 сотрудников милиции. Активное участие в борьбе с бандитизмом принимала милиция Украины, Белоруссии, Сибири, Туркестана, Северного Кавказа, Поволжья, Кубани, Дона и других регионов. Только за 1921 и первое полугодие 1922 г. отряды милиции 3 096 раз вступали в вооруженные схватки с бандформированиями. Было задержано 4 тыс. контрреволюционеров и около 16 тыс. бандитов. В боях с бандами милиция Российской Федерации потеряла за полтора года 1 340 сотрудников.

Довольно распространенным видом правонарушений в 20-е годы было хулиганство, которому во многом способствовали пьянство и самогонарение. Хулиганство нередко принимало дерзкие формы, сопровождалось поножовщиной, массовыми драками. Для эффективной борьбы с ним усилий одной лишь милиции было недостаточно.

В сентябре 1926 г. НКВД РСФСР провел специальное совещание, признавшее необходимым «призвать профсоюзные и другие общественные организации к активному содействию в деле борьбы с хулиганством, поставить перед городскими Советами вопрос об образовании на предприятиях комиссий общественного порядка, нацелить на эту борьбу сельских исполнителей, дворников, сторожей, предоставить должностным лицам милиции право привлекать граждан к содействию по задержанию сопротивляющихся хулиганов и пьяных».

С пьянством органы милиции вели самую решительную борьбу. Приведем несколько примеров из деятельности столичной милиции, о которых сообщалось в газете «Рабочая Москва». Только за период с 1 ноября по 15 декабря 1922 г. Московской милицией «произведено в целях искоренения самогонки 5 807 обысков, из них более 3 тысяч с результатом (найден самогон и самогонные аппараты). За это время обнаружен целый ряд самогонных трестов» (18 января 1923 г.). В ночь на 15 января 1923 г. оперативная группа проверила рестораны «Саратов» и «Ливорно». «При их появлении официанты начали прятать бутылки из-под самогонки, а сидевшие посетители кабинетов выбрасывали бутылки из форточек во двор. В подвалах ресторанов обнаружено 13 пустых металлических бидонов с запахом спирта, а также бутылки из-под коньяка и водки. Рестораны закрыты... В ресторане «Палиха» найдено 4 бутылки спирта. Ресторан закрыт» (15 января 1923 г.). Некоторые самогонщики прибегали к

хитроумным ухищрениям, чтобы замаскировать свою преступную деятельность. Тогда за дело брался уголовный розыск. Так, оперативным путем выявлен в поселке Реутово некий Левин, «производивший» до 15 ведер самогона в сутки (26 октября 1926 г.).

Принятый в конце 20-х годов курс на ускоренное экономическое развитие, переход к индустриализации промышленности и коллективизации сельского хозяйства привели к тому, что государственное управление все больше стало опираться на методы прямого принуждения, использованию во все больших масштабах принудительного труда, усилению уголовной репрессии. Все это самым непосредственным образом отразилось на деятельности милиции. ЦИК и СНК СССР 7 августа 1932 г. приняли постановление «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности». Этот законодательный акт относил всех лиц, посягающих на социалистическую собственность, к врагам народа и устанавливал за хищения смертную казнь, а при смягчающих обстоятельствах — лишение свободы на длительные сроки.

Серьезные экономические трудности наиболее остро сказывались на тружениках города и села. В 1928 г. была введена карточная система на продукты и некоторые товары массового потребления. Это создало благодатную почву для различного рода злоупотреблений должностных лиц и для развития спекуляции. 22 августа 1932 г. было издано постановление ЦИК и СНК СССР «О борьбе со спекуляцией». Этот нормативный акт предусматривал минимальное наказание за данное преступление в виде лишения свободы на пять лет и конфискации имущества.

Сельские и городские органы милиции обязывались, часто в ущерб другим обязанностям, проводить в жизнь названные постановления.

В сферу деятельности милиции входил широкий круг обязанностей по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью. К началу 1921 г. в стране насчитывалось 5,5 млн беспризорников. ВЦИК 27 января 1921 г. образовал Особую полномочную комиссию по улучшению жизни детей и организации борьбы с детской беспризорностью. Председатель комиссии Ф.Э. Дзержинский в марте 1923 г. обратился ко всем трудящимся страны с призывом «Все на по-

мощь детям!». Органы милиции всех уровней принимали самое непосредственное участие в ликвидации беспорядков и безнадзорности, борьбе с правонарушениями несовершеннолетних. Хотя в 20-е годы беспорядки из года в год сокращались, материальные условия жизни страны не давали возможности направлять в эту сферу нужные ресурсы, а административными мерами многого достичь было невозможно.

Важным условием повышения эффективности деятельности советской милиции по укреплению общественного порядка являлось развитие патрульной и постовой службы. В 20-х годах милиционерские посты и патрули были организованы во всех республиканских, краевых и областных центрах, а также в сравнительно крупных городах. В поддержку общественного порядка на улицах городов, в парках и пригородных зонах, во время проведения народных гуляний и праздников участвовали конные подразделения милиции.

Большое место в деятельности милиции занимало обеспечение безопасности движения транспорта и пешеходов. Московский губернский административный отдел в 1928 г. ввел новую должность — инспектор по регулированию уличного движения. На него возлагались следующие обязанности: рациональное распределение транспортных потоков; установление мест стоянок такси; непосредственное наблюдение за уличным движением и решение ряда других вопросов, связанных с обеспечением безопасности уличного движения. Опыт москвичей был воспринят крупными городами страны.

Однако этого оказалось недостаточно. Для улучшения данной работы вскоре были учреждены инспекции по регулированию уличного движения. В крупных центрах страны образовывались специальные подразделения. Так, в Москве при Управлении милиции города был создан отдельный отряд, в Харькове — команда, в Баку и Тбилиси — дивизионы регулирования уличного движения (РУД). В 1931 г. состоялось Всесоюзное совещание по вопросам обеспечения безопасности движения транспорта и пешеходов. Оно рекомендовало при всех управлениях милиции союзных и автономных республик, краев и областей создать отделы или отделения регулирования уличного движения (ОРУД).

### **Исправительно-трудовые учреждения**

Для периода нэпа были характерны серьезные проблемы в организации и деятельности исправительно-трудовых учреждений. После окончания гражданской войны Совнарком РСФСР все места заключения постановлением от 25 июня 1922 г. передал в ведение НКВД. 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 подотделов в состав отделов управления исполкомов губернских Советов. Губернские управления мест заключения находились в двойном подчинении — Главного управления мест заключения НКВД и исполкомов.

УК РСФСР 1922 г. предусмотрел, что лишение свободы отбывается в исправительно-трудовых домах; трудовых сельскохозяйственных и ремесленных колониях; переходных исправительных домах.

К этому времени лагеря принудительных работ практически прекратили свое существование. Уже в 1921 г. туда начали помещать осужденных за малозначительные преступления, пленных. Хотя численность лагерей принудительных работ возросла с 89 в 1921 г. до 103 в 1922 г., они, по сути дела, перестали быть прежними местами заключения и постепенно реорганизовывались в переходные исправительные дома и колонии или закрывались. С начала 20-х годов в исправительных домах стали создаваться изоляционные отделения, куда помещались наиболее опасные преступники.

В 1922 г. началась разработка исправительно-трудового кодекса. Большое значение для его подготовки имело изучение опыта деятельности ИТУ, чему способствовало обследование мест лишения свободы. Летом 1923 г. работала комиссия по разгрузке московских мест заключения, которая проверила 4 600 дел и освободила более 3 000 заключенных. 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.

Принятый в 1924 г. ИТК РСФСР предусматривал следую-

## щие виды мест лишения свободы:

I. Учреждения для применения мер социальной защиты исправительного характера:

а) дома заключения (для содержания подследственных; лиц, лишенных свободы на срок до 6 месяцев; лиц, приговоренных к лишению свободы, приговор в отношении которых еще не вступил в законную силу);

б) исправительно-трудовые дома (для содержания приговоренных к лишению свободы на срок свыше 6 месяцев);

в) сельскохозяйственные, ремесленные и фабричные колонии (для содержания приговоренных к лишению свободы без строгой изоляции на срок до пяти лет, если приговором суда будет установлено, что, принадлежа к трудящимся, они по неосознанности совершили преступление в первый раз, случайно или вследствие тяжелых материальных условий и если нет опасений, что они могут совершить побег);

г) изоляторы специального назначения (для содержания приговоренных к лишению свободы со строгой изоляцией лиц, не принадлежащих к классу трудящихся и совершивших преступление в силу классовых привычек, взглядов или интересов, а равно лиц, хотя и принадлежащих к трудящимся, но признаваемых особо опасными для республики или переводимых в порядке дисциплинарного взыскания);

д) переходные исправительно-трудовые дома (для содержания заключенных, которые по отбытии части срока лишения свободы в других местах заключения обнаружили приспособленность к трудовой жизни и признаны распределительной комиссией подлежащими переводу в обстановку полусвободного режима).

II. Учреждения для применения мер социальной защиты медико-педагогического характера:

а) трудовые дома для несовершеннолетних правонарушителей (для лиц в возрасте от 14 до 16 лет, приговоренных судом к лишению свободы);

б) трудовые дома для правонарушителей из рабоче-крестьянской молодежи (для содержания лишенных свободы правонарушителей рабоче-крестьянского происхождения в возрасте от 16 до 20 лет).

III. Учреждения для применения мер социальной защиты медицинского характера:

а) колонии для психически неуравновешенных, туберкулезных и других больных заключенных;

б) институты психиатрической экспертизы.

В Кодексе были законодательно закреплены следующие положения: обязательность труда для всех заключенных; проведение силами органов Наркомпроса культурно-просветитель-

ной работы; обязательные курсы ликвидации безграмотности для всех заключенных в возрасте до 50 лет; создание распределительных и наблюдательных комиссий; возможность зачета рабочих дней из расчета два рабочих дня за три дня лишения свободы; создание самодеятельных организаций заключенных (культпросветкомиссии, санитарно-бытовые комиссии, выборные камерные, коридорные культурники и др.); возможность отпусков на сельскохозяйственные работы и др.

В практике исправительно-трудовых учреждений в это время выявились серьезные недостатки: переполненность мест лишения свободы (в середине 1925 г. в РСФСР в 394 ИТУ насчитывалось 74 993 места, а содержались 90 384 человека, т.е. на 20% выше нормы); незанятость трудом значительного числа заключенных (в 1924 г. почти 60% — это объяснялось тем, что в стране был высокий уровень безработицы); слабая воспитательная работа; использование на административных должностях осужденных и т.д.

Одной из причин недостатков была несогласованность уголовной и исправительно-трудовой политики. Дело в том, что постепенно понижался минимальный срок лишения свободы: если по Уголовному Кодексу РСФСР 1922 г. он составлял 6 месяцев, то по УК РСФСР 1926 г. — 1 день. Одновременно увеличивалась доля выносимых судами приговоров к лишению свободы: в 1924 г. такие приговоры составляли 16,6% от всех вынесенных судами приговоров, в 1925 — 30,8, в 1926 — 39,4%. В результате возрастало общее число заключенных (в середине 1926 г. насчитывались 117 757 человек) и синхронно увеличивалось количество краткосрочных приговоров (в 1926 г. 52% всех содержащихся в местах лишения свободы были осуждены на срок до 1 года, а 5 тыс. из них — до 1 месяца). Наркомюст объяснял последовательное увеличение числа выносимых судами краткосрочных приговоров в общем-то объективными причинами: реальной невозможностью применения других видов наказания, например, принудительных работ без содержания под стражей из-за безработицы; ссылки и высылки, превратившихся из-за плохой организации в обмен преступниками между различными территориями за государственный счет и др.

В связи с этим СНК РСФСР дал задание НКВД и НКЮ подготовить доклады о состоянии мест заключения, которые были заслушаны в начале 1927 г. Вскоре после этого Президиум ВЦИК и СНК РСФСР приняли решение об инспекции исправительно-трудовых учреждений.

Осуществленная комиссией ЦКК — НК РКИ проверка выявила следующие наиболее существенные недостатки: 1) перегрузка мест заключения, составлявшая в 1927 г. в среднем 158% (а кое-где и 200%). Хотя в 1927 г. по амнистии к 10-летней годовщине Октябрьской революции были освобождены около 60 тыс. заключенных, в конце 1928 г. их вновь насчитывалось 118 888 человек; 2) не выполнялись нормы НТК, установившие принцип обязательного привлечения к труду заключенных; 3) различного рода многочисленные нарушения режима.

26 марта 1928 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли постановление «О карательной политике и состоянии мест заключения», которое было нацелено на устранение вышеназванных недостатков системы ИТУ. В постановлении подчеркивалось, что суровая репрессия должна применяться исключительно «к классовым врагам и деклассированным преступникам» (профессионалам и рецидивистам из числа бандитов, поджигателей, конокрадов, взяточников, воров и т.д.); в отношении них приговоры должны осуществляться со всей строгостью; отбывать наказание они должны преимущественно в отдаленных местностях; предусмотренные для заключенных льготы для них ограничивались и т.д.

В июле 1929 г. ВЦИК отнес к основному виду мест заключения колонии массовых работ. В октябре 1929 г. участники совещания начальников краевых и областных административных отделов и их помощников по местам заключения пришли к выводу, что систему мест заключения необходимо реорганизовать, а именно: ликвидировать мелкие, не обеспечивающие достижение целей исправления и перевоспитания осужденных места заключения, и переходить к крупным колониям.

Согласно постановлению ЦИК и СНК СССР от 6 ноября 1929 года вместо изоляторов специального назначения были созданы исправительно-трудовые лагеря в отдаленных местностях, находившиеся в ведении ОГПУ. Они, как говорилось в постановлении, пред-

назначались для перевоспитания осужденных не на основе кустарного труда, а в условиях коллективного физического труда в промышленности, строительстве, по освоению новых районов. В лагеря помещались осужденные к лишению свободы на срок не менее трех лет, рецидивисты, опасные преступники («классово враждебные элементы»).

Колоний же в РСФСР в 1929 г. было около 25, и в них отбывали наказание примерно 10% от общего числа лишенных свободы, остальные содержались в исправительно-трудовых домах, т.е. тюрьмах. Таким образом, объявленный курс «от тюрем к воспитательным учреждениям» не был реализован.

В числе других видов уголовной репрессии советское уголовное законодательство изучаемого периода предусматривало ссылку и высылку, исполнение которых также возлагалось на органы внутренних дел. Задачей ссылки являлось «прямое подавление сопротивления классовых врагов и явно деклассированных элементов», а также «принудительно-воспитательное воздействие на колеблющихся из среды трудящихся». Применение ссылки предусматривалось как в судебном, так и в административном порядке. И судебная, и административная ссылки представляли собой принудительное удаление из одной местности на определенный, точно указанный в судебном приговоре или постановлении соответствующего административного органа срок, с лишением права оставления данной местности до истечения данного срока.

Статья 13 «Основных начал уголовного законодательства СССР и союзных республик» 1924 г. в числе мер уголовной репрессии предусматривала удаление из пределов отдельных местностей с поселением в той или иной местности, не называя при этом данную меру ссылкой. По статье 22 «Основных начал...» она назначалась судом к лицам, признанным социально опасными в данной местности, благодаря их связи с преступной средой, либо их преступной деятельности. Указанных лиц суд по предложению прокуратуры мог удалить из данной местности не только за определенное преступление, но и в случае признания лица социально опасным при оправдательном приговоре, а также вне зависимости от совершения какого-либо конкретного преступления.

Таким образом, необходимым условием применения ссылки как

в случае оправдания обвиняемого, так и по предложению органов прокуратуры без привлечения к судебной ответственности за совершение конкретного преступления, было признание лица социально опасным. Ограничение проводимых судом репрессивных мер рамками соответствия содеянному либо точному составу преступления расценивалось специалистами в области уголовного права рассматриваемого периода как «путы» в классовой борьбе пролетариата, лишаящие возможности достаточно жестко подавлять возрастающее сопротивление социалистическому строительству. Поэтому ими приветствовались перспективы, открывавшиеся статьей 22 «Основных начал...», которые давали возможность «путем рациональных мероприятий обезопасить пролетарское государство и строящееся социалистическое общество не только от лиц, совершивших конкретное преступление, но и от лиц, опасных с точки зрения господствующего класса — пролетариата — «вследствие их связи с преступным элементом или в силу их прежней преступной деятельности».

Уголовным законодательством рассматриваемого периода предусматривались 2 вида ссылки: а) ссылка в определенную местность без исправительно-трудовых работ и б) ссылка в определенную местность с исправительно-трудовыми работами. Согласно директивного письма Уголовно-кассационной коллегии Верховного Суда РСФСР от 20 мая 1930 г., как дополнительная мера наказания простая ссылка могла применяться к лицам, осужденным за контрреволюционные преступления и террористические акты, ссылка с исправительно-трудовыми работами — к лицам, совершившим так называемые бытовые преступления и требующим длительной изоляции, в отношении которых могли быть применены меры исправительного характера.

Высылка, как и ссылка, в советском уголовном праве рассматриваемого периода представляла собой принудительное удаление лица из определенной местности. Отличие от ссылки в данном случае состояло в том, что высылка не была связана с местом обязательного поселения. Данный вид уголовной репрессии запрещал осужденным проживание только в том месте, откуда они были высланы. Применение высылки допускалось как административными органами, так и в судебном порядке.

Высылка была введена 10 августа 1922 г. постановлением

ВЦИК — за границу или в определенные местности внутри страны на срок не более 3-х лет. Последний вид высылки по своему характеру более напоминал ссылку в определенную местность, поскольку выселенные в районе своего проживания попадали под надзор местных органов ОГПУ. Изданная 2 января 1933 г. в развитие упомянутого постановления ВЦИК инструкция о порядке применения высылки предусматривала 3 вида таковой: а) высылку из данной местности, с запрещением проживания в определенной местности РСФСР; б) высылку из данной местности в определенный район РСФСР (по сути — ссылка); в) высылку за пределы РСФСР.

Применение высылки регулировалось статьей 22 «Основных начал...» и статьей 35 УК РСФСР на тех же основаниях, что и ссылка. Согласно статьи 35 УК, удаление из пределов отдельной местности, с обязательным поселением в других местностях, назначалось судом на срок от 3-х до 10 лет.

### **Контрольные вопросы**

1. Когда было принято Положение о Народном комиссариате внутренних дел РСФСР и каково было его содержание?
2. Чем были вызваны изменения в организации милиции и других звеньев НКВД РСФСР, как они повлияли на их деятельность?
3. Какова была роль Всесоюзных совещаний наркомов внутренних дел?
4. Каковы были основные направления деятельности органов внутренних дел, в частности милиции, в изучаемый период?
5. Какие изменения произошли в системе мест лишения свободы в данный период?
6. Что представлял собой в изучаемый период институт ссылки?

## Глава 9

### Органы внутренних дел Советского государства в период коренной ломки общественных отношений (1930—1941)

#### Органы НКВД РСФСР/СССР

Эффективность работы НКВД по всем основным направлениям оставляла желать лучшего. Именно плохие показатели деятельности органов внутренних дел являлись наиболее вескими доводами в пользу многочисленных предложений о передаче милиции в НКЮ или ОГПУ, ИТУ — в НКЮ, пожарной охраны — в военвед или ВСНХ, коммунхоза — в ВСНХ и т.д. Кроме того, не только руководство НКВД оказалось в числе оппозиционеров (А. Белобородов — «троцкист», В. Толмачев — «правый уклонист»), но и в целом органы внутренних дел, по оценке партийного и государственного руководства, оказались не на высоте во время проведения кампаний 1929-1930 гг. (антирелигиозная, коллективизация).

Все это вместе взятое и предопределило ликвидацию народных комиссариатов внутренних дел союзных и автономных республик и распределение их функций между другими ведомствами.

Нужно иметь в виду также и то, что в годы восстановления народного хозяйства в нашей стране в верхах партийного и государственного руководства возобладала и стала господствующей идея победы социализма в одной, отдельно взятой стране. Это было обусловлено тем, что надежды на мировую революцию потерпели крах. Был взят курс на построение социализма в Советском Союзе. В результате нэп стал сворачиваться и был осуществлен поворот к форсированной индустриализации страны и насильственной коллективизации сельского хозяйства.

Первым звеном в проведении этой политики стала индустриализация, которая проводилась на основе сверхвысоких темпов. Чтобы обеспечить их, использовались такие средства, как

получение непосильной «дани» с крестьянства, применение дешевого труда большого числа спецпереселенцев и заключенных, создание в отдаленных местностях страны исправительно-трудовых лагерей ОГПУ СССР.

Происходило также свертывание товарно-денежных отношений, гражданско-правовые методы регулирования народного хозяйства заменялись административно-репрессивными.

Из госаппарата «вычищались» не только старая интеллигенция, но и коммунисты с большим стажем. Усилилась бюрократизация аппарата. Резко возросло влияние партийных руководителей на работу государственных органов. Реальная власть концентрировалась на самом верху аппарата, в руках узкой группы людей, а затем лично Сталина. Партийно-государственный бюрократический аппарат становится все более надежной опорой режима личной власти. Значительно возростала роль репрессивных органов. В таких условиях «аморфный» Наркомат внутренних дел не удовлетворял Сталина, тем более что он увидел в нем едва ли не центр оппозиции.

Непосредственным поводом для ликвидации НКВД РСФСР явился его отказ, поддержанный правительством РСФСР и СНК СССР, передать в исправительно-трудовые лагеря ОГПУ из колоний (подведомственных НКВД) всех, кто был осужден на срок более 3-х лет. Когда об этом доложили находящемуся в отпуске на юге Сталину, он дал Молотову следующее поручение:

«... Говорят, что хотят отобрать у ОГПУ уголовных (свыше трех лет) в пользу Нквнудел. Это — происки прогнившего насквозь Толмачева. Есть кое-что от Сырцова (председатель СНК РСФСР. — *Прим. авт.*), с которым заигрывает Рыков (председатель СНК СССР. — *Прим. авт.*). Я думаю, что решение Политбюро надо проводить, а Нквнудел — закрыть».

В декабре 1930 г. народные комиссариаты внутренних дел союзных республик и автономных республик были ликвидированы. Эта мера официально преследовала цель усилить специализацию в управлении отдельными отраслями, входившими в ведение НКВД. В постановлении ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 г. указывалось: «На новом этапе в условиях соци-

алистической 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».

Надо сказать, что ликвидации наркоматов внутренних дел предшествовала широкая кампания по их дискредитации. Об этом можно судить хотя бы по заголовкам статей, помещенным в 1929-1930 гг. в центральных газетах: «НКВД должен быть расформирован», «НК РКИ РСФСР за ликвидацию Наркомвнуделов», «Чуждые люди в Наркомвнуделе», «Бывшие свили гнездо в НКВД», «Спертый воздух в Наркомвнуделе» и т.д.

После упразднения НКВД РСФСР было учреждено Главное управление коммунального хозяйства при Совете народных комиссаров республики, преобразованное впоследствии в наркомат коммунального хозяйства. В президиумы исполкомов соответствующего уровня передавались функции по руководству регистрацией актов гражданского состояния, приему в советское гражданство, выдаче заграничных паспортов, учету лиц, лишенных избирательных прав, контролю за обществами, не преследующими целей извлечения прибыли, административному устройству, наблюдению за деятельностью низового советского аппарата и т.д.

Руководство местами заключения, организацией ссылки с принудительными работами и принудительных работ без содержания под стражей передавалось наркоматам юстиции республик.

После ликвидации наркоматов внутренних дел выполнявшиеся ими задачи, как отмечалось выше, были распределены между различными ведомствами. В результате сложилась картина, 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 политичес-

кой системе и укреплению режима личной власти. Началось законодательное оформление командно-административной системы во главе с узкой группой лиц, стоящих на вершине партийной и государственной власти. С этой точки зрения образование Наркомата внутренних дел СССР было вполне объяснимым, а для укрепления режима власти — необходимым.

10 июля 1934 г. на основе постановления ЦИК СССР был создан союзно-республиканский Народный комиссариат внутренних дел. В подчинение ему передавались органы государственной безопасности и милиции. На НКВД СССР были возложены следующие обязанности: обеспечение «революционного порядка и государственной безопасности»; охрана социалистической собственности; запись актов гражданского состояния; пограничная охрана.

Согласно постановлению правительства и приказам Наркомата внутренних дел СССР во всех союзных республиках, кроме РСФСР, были образованы республиканские НКВД. В РСФСР республиканский Наркомат внутренних дел не создавался, здесь был учрежден институт уполномоченного НКВД СССР. В автономных республиках, краях и областях были образованы управления НКВД.

Постановлением 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 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 последнем из названных работало более половины всех сотрудников центрального аппарата. Среди отраслевых подразделений самым многочисленным было ГУГБ. В нем было 1410 сотрудников — в 4 с лишним раза больше, чем в ГУРКМ (336 единиц).

В соответствии с пунктом 8 постановления ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. при Наркоме внутренних дел СССР было образовано Особое совещание (ОСО). Согласно названному постановлению, ОСО

предоставлялось право применять к признаваемым общественно опасными лицам, следующие меры наказания: а) ссылка на срок до 5 лет под гласный надзор в местности, согласно специальному списку; б) высылка на срок до 5 лет под гласный надзор, с запрещением проживания в столицах союзных республик и крупных городах Союза ССР по специальным спискам; в) заключение в ИТЛ на срок до 5 лет; г) высылка за пределы Союза ССР иностранных подданных, «являющихся общественно опасными».

Кроме того, руководствуясь указанным постановлением, Особое совещание могло выносить такие решения как: а) применение гласного надзора по месту постоянного жительства; б) применение принудительного лечения к лицам, признанным невменяемыми; в) зачет в наказание срока предварительного заключения; г) освобождение с прекращением дела.

3 апреля 1937 г. ОСО было предоставлено право применять заключение в ИТЛ сроком до 8 лет.

Указанные меры Особое совещание применяло на основе рассмотрения следственных дел, поступающих из органов НКВД. Право направления дел в Особое совещание предоставлялось наркомам внутренних дел союзных и автономных республик, начальникам УНКВД краев и областей, начальникам дорожно-транспортных отделов НКВД, начальникам Особых отделов военных округов и флота, начальнику 3-го отдела Главного управления лагерей НКВД — по делам, расследуемым 3-ми отделами лагерей.

В состав Особого совещания входили заместители наркома внутренних дел СССР, уполномоченный НКВД СССР по РСФСР, начальник Главного управления рабоче-крестьянской милиции, народный комиссар внутренних дел союзной республики на территории которой возникло дело. На заседаниях Особого совещания присутствовал Прокурор СССР или его заместитель.

Решения Особого совещания оформлялись протоколом, который подписывается председателем, членами совещания, секретарем и прокурором.

Подобный орган не являлся чем-то принципиально новым. С первых лет советской власти действовали как органы внесудебной репрессии Коллегия ВЧК-ОГПУ, Особое совещание ОГПУ, с 1922 по 1924 г. — Комиссия по административным

высылкам при НКВД РСФСР, в 30-е годы — «тройки» в составе первого секретаря ЦК ВКП(б) союзной республики (крайкома, обкома), начальника управления НКВД и прокурора соответствующего уровня, а без секретарей партии — «двойки».)

Для предварительного рассмотрения дел, передаваемых на Особое совещание, на местах были образованы «тройки» УНКВД, так называемые милицейские. Они имели право разбирать дела об уголовных и деклассированных элементах и злостных нарушителях положения о паспортах. «Тройки» эти создавались на уровне союзных, автономных республик, краев и областей в следующем составе: председатель «тройки» — начальник УНКВД или его заместитель, члены — начальник управления милиции и начальник соответствующего отдела, представляющего материал на рассмотрение «тройки». Инструкцией предусматривалось обязательное участие в заседании тройки прокурора и привлекаемого к ответственности. Отмечалось, что решение «тройки» приводится в исполнение немедленно, а протокол направляется на утверждение Особого совещания НКВД СССР.

И хотя в Инструкции говорилось об абсолютной недопустимости «массовых операций» (что само по себе свидетельствует о наличии таковых), сопоставление с другими нормативными актами давало основание считать это требование декларативным, если не фарисейским. Так, в приказе НКВД СССР от 15 августа 1934 г. говорилось о том, что «изъятие» социально вредного элемента органами милиции и уголовного розыска по телеграмме №30 ведется в ряде регионов не планомерно и систематично, а «рывками». В качестве негативного примера указывалась Западная Сибирь, где в марте 1934 г. были «изъяты» 4 тыс., а в мае — всего 300 человек «социально-вредного элемента».

Первые два наркома внутренних дел СССР — Г.Г. Ягода и Н.И. Ежов — возглавляли ведомство недолго: первый с 1934 по 1936 г. и второй с 1936 по 1938 г. Но именно в эти годы, как известно, последовательно расширялись масштабы репрессий, которые в 1937-1938 гг. достигли своего пика. Наиболее существенным для характеристики НКВД СССР является то, что он оказался вне контроля вышестоящих государственных органов, вне партийного контроля, превратившись в руках Сталина в инструмент необоснованных репрессий и нарушений законности. В одном из директивных докумен-

тов НКВД СССР борьба с врагами «партии и Советского государства» определялась как главная «в новых условиях уточненной и ожесточеннейшей борьбы остатков разгромленных классов, подонков троцкистско-зиновьевской контрреволюционной организации и белогвардейщины...».

В органах внутренних дел насаждался режим строжайшей секретности, замкнутости, оторванности от масс, ставка делалась на принудительные, силовые методы, органы внутренних дел были превращены в послушный аппарат проведения в жизнь репрессивной политики. 2 июля 1937 г. Политбюро ЦК ВКП(б) приняло постановление, предусматривающее, что наиболее враждебно настроенные «бывшие кулаки и уголовники» должны быть немедленно арестованы и расстреляны, а «менее враждебные» высланы. Во исполнение данного постановления НКВД СССР был разработан проект специального приказа. Круг лиц, подлежащих репрессиям, наркоматом был расширен: дополнительно в их число включались «члены антисоветских партий», «антисоветские элементы» и др. Все репресслируемые разбивались на две категории. Отнесенные к первой подлежали расстрелу, ко второй — заключению в лагерь. Число потенциальных жертв фактически предписывалось каждой республике, краю, области. Всего же «по разверстке» предусматривалось репрессировать около 300 тыс. человек, из них примерно 75 тыс. было намечено расстрелять. Материалы на попавших в списки рассматривались «особыми тройками». 31 июля 1937 г. Политбюро ЦК ВКП(б) утвердило представленный НКВД СССР проект приказа, установило сроки операции, выделив на это 85 млн рублей. Есть многочисленные свидетельства, что установленные нормы были перекрыты минимум в два раза.

Хотя в ноябре 1938 г. «тройки» были ликвидированы, внесудебные репрессии продолжались. 5 марта 1940 г. Политбюро одобрило предложения НКВД о вынесении во внесудебном порядке решения о расстреле 25 700 польских граждан (военнопленных, арестованных и находящихся в тюрьмах западных областей Украины и Белоруссии офицеров, жандармов, полицейских и осадников, чиновников, фабрикантов, помещиков, а также членов шпионских и диверсионных организаций). Из них было

расстреляно 21 857 человек.

Во внесудебном порядке принимались различные репрессивные меры и в отношении жителей прибалтийских республик и западных областей Украины и Белоруссии. В мае 1941 г. были одобрены подготовленные НКВД СССР и НКГБ СССР проекты постановлений ЦК ВКП(б) и СНК СССР «О мероприятиях по очистке Литовской, Латвийской и Эстонской ССР от антисоветского, уголовного и социально-опасного элемента» и «Об изъятии контрреволюционного элемента в западных областях БССР».

Всего же по делам НКВД СССР со времени его образования до 1939 г. было осуждено (в основном во внесудебном порядке): в 1934 г. - 78 989, в 1935 - 267 076, в 1936 - 274 607, в 1937 - 790 665, в 1938 г. — 554 258 человек, причем за последние два года к высшей мере наказания было приговорено 681 692 человека.

С течением времени в ведение НКВД были переданы многие другие подразделения. Так, 17 августа 1934 г. принято постановление ЦИК СССР о включении конвойных войск в состав внутренней охраны НКВД СССР. На основании постановления СНК СССР от 22 ноября 1934 г. образован Отдел лесной охраны НКВД СССР, который 15 марта 1936 г. включен в состав Главного управления рабоче-крестьянской милиции, а 2 июля 1936 г. передан в состав Главного управления лесоохраны и лесонасаждений при СНК СССР. 29 декабря 1934 г. образована Главная инспекция пограничной, внутренней охраны и милиции НКВД СССР. 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 зерна). 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.

На основании решений февральско-мартовского (1937 г.) Пленума ЦК ВКП(б) о реорганизации аппарата НКВД, «учитывая важнейшее народнохозяйственное и оборонное значение

железнодорожного транспорта». Транспортный отдел ГУГБ НКВД СССР освобождался от «охраны общественного порядка на железнодорожном транспорте, от несения дежурств на вокзалах, от борьбы с хищениями социалистической собственности, хулиганством и детской беспризорностью». Эти обязанности возлагались на вновь создаваемую железнодорожную милицию, а за Главным управлением государственной безопасности (ГУГБ) сохранялись функции борьбы с «контрреволюцией на транспорте». Отдел железнодорожной милиции в составе ГУРКМ был образован на основании совместного приказа НКВД и НКПС от 26 июня 1937 г.

Чаще всего реорганизации подвергалось ГУГБ. В декабре 1936 г. одновременно с изменением структуры ГУГБ его подразделения в целях конспирации были присвоены номера. В ходе очередной реформы в середине 1938 г. в составе 1-го управления (государственной безопасности) создан 6-й отдел для «оперативно-чекистского обслуживания» милиции, пожарной охраны, военкоматов.

Постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 16 апреля 1938 г. в ведение НКВД было передано Центральное архивное управление, 17 апреля — акционерное общество «Интурист».

В 1939 г. в структуру НКВД СССР, возглавлявшегося к тому времени Л.П. Берией, входили:

- 1) Руководство наркомата с несколькими секретариатами;
- 2) ГУГБ с отделами: а) охраны руководящих партийных и советских работников (24 отделения); б) секретно-политическим (12 отделений); в) контрразведывательным (19 отделений); г) особым (12 отделений); д) иностранным (17 отделений); е) шифровальным (8 отделений);
- 3) Главное экономическое управление с 6 отделами по основным отраслям народного хозяйства (промышленность, сельское хозяйство, оборонные отрасли, Гознак и т.д.);
- 4) Главное транспортное управление с 3 отделами.

Кроме того, в составе НКВД СССР имелось 5 специальных отделов, ведающих учетом, статистикой, связью, техникой и т.п.

В соответствии с постановлением СНК СССР от 2 февраля 1939 г. Главное управление пограничных и внутренних войск НКВД было разделено на 6 управлений: 1) Главное управление

пограничных войск; 2) Главное управление войск по охране железнодорожных сооружений; 3) Главное управление по охране особо важных предприятий промышленности; 4) Главное управление конвойных войск; 5) Главное управление военного снабжения; 6) Главное военно-строительное управление.

В составе НКВД СССР также находились: Главное архивное управление, Главное управление пожарной охраны, Главное управление шоссейных дорог, Главное управление лагерей. Главное тюремное управление, Центральный отдел актов гражданского состояния. Управление коменданта Московского кремля, Управление по делам военнопленных и интернированных, Главное управление рабоче-крестьянской милиции.

Штаты центрального аппарата НКВД СССР увеличились к 1940 г. почти в четыре раза по сравнению с 1934 г. и превысили 32 500 человек.

В феврале 1941 г. из системы НКВД СССР были выделены органы государственной безопасности. При этом был образован Народный комиссариат государственной безопасности СССР.

### **Органы милиции**

После упразднения в декабре 1930 г. НКВД РСФСР руководство милицией и уголовным розыском было возложено на создаваемые при СНК союзных и автономных республик управления милицией и уголовного розыска.

31 декабря 1930 г. ВЦИК и СНК приняли постановление «О мероприятиях, вытекающих из ликвидации Наркомвнудела РСФСР и наркомвнуделов автономных республик», которым 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 и осуществление 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 высылаемых и ссылаемых, оказание содействия государственным органам в проведении установленных законом повинностей и 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 гласного состава и негласной сети милиции и угрозыска, их возможностей в области дактилоскопии и фотографии.

В конце 1931 г. подобные взаимоотношения милиции и органов ОГПУ были «легализованы» путем создания в составе ОГПУ СССР Главной инспекции по милиции и уголовному розыску. Таким образом, была обеспечена жесткая централизация руководства милицией, ослабление ее связей с органами власти различного уровня. Произошло то, к чему ОГПУ стремилось еще в 20-е годы и что отвергалось как не соответствующее Конституции. Столь существенные изменения в системе органов милиции позволили подвести под строительство милиции в масштабе всей страны единую правовую базу. 25 мая 1931 г. СНК СССР утвердил первое общесоюзное «Положение о рабоче-крестьянской милиции» (действовало до 1962 г.), устанавливавшее, что центральными органами являлись главные управления милиции союзных республик, созданные при совнаркомах, а местными — районные, городские, краевые и областные управления милиции, а также управления милиции автономных республик.

Положение обобщило опыт формирования советской милиции с момента ее создания. Главная задача рабоче-крестьянской милиции, согласно Положению, состояла в том, чтобы «охранять революционный порядок и общественную безопасность».

«Рабоче-крестьянская милиция, — говорилось в Положении, — наблюдает за проведением в жизнь законов и распоряжений центральных и местных органов власти, регулирующих революционный порядок и общественную безопасность, ведет борьбу с преступностью и расследует дела о преступлениях, охраняет государственное и общественное имущество, а также личную безопасность граждан и их имущество».

4 октября 1931 г. Совнарком РСФСР утвердил положение о Главном управлении рабоче-крестьянской милиции при СНК РСФСР. В этих правовых актах открыто об организационной связи милиции с ОГПУ не упоминается. Но уже 27 декабря 1932 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «Об образовании Главного управления рабоче-крестьянской милиции при Объединенном Государственном Политическом управлении (ОГПУ) Союза ССР». Тем самым впервые был создан общесоюзный центральный орган отраслевого управления, на который возлагалось общее руководство милицией всей страны. Одновременно ЦИК и СНК СССР утвердили «Положение о Главном управлении рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ СССР». В нем подробно регламентировались права и основные обязанности общесоюзного милицейского главка.

Дальнейшее организационное развитие советской милиции, совершенствование ее структуры, форм и методов деятельности было связано с упомянутым выше образованием на основе постановления ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. союзно-республиканского Народного комиссариата внутренних дел СССР.

23 июля 1935 г. СНК СССР постановил, что «в целях решительной борьбы с аварийностью, неправильным использованием и хищническим отношением к автотранспорту» в системе Центрального управления шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта образуется Государственная автомобильная инспекция. В союзных и автономных республиках, краях и областях, Москве и Ленинграде был учрежден институт уполномоченных ГАИ, в районах — госавтоинспекторов. В марте 1936 г. Госавтоинспекция была передана в ведение Главного управления рабоче-крестьянской милиции.

В июле 1936 г. СНК СССР утвердил «Положение о Госу-

дарственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР». Согласно этому Положению сотрудники ГАИ наделялись всеми правами, установленными для работников милиции. Они могли налагать на нарушителей правил эксплуатации автотранспорта денежные штрафы, а также ставить перед квалификационной комиссией вопрос о лишении шоферов права вождения автотранспорта за систематическое грубое нарушение установленных правил управления автомобилями.

Многие изменения в системе органов милиции были связаны с принятием Конституции СССР 1936 г., установившей, что социалистическая собственность, являясь экономической основой советского строя, нуждается во всемерной охране.

Для решения этой задачи были созданы специальные подразделения милиции по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (БХСС). В течение первого года существования на аппараты БХСС возлагалась борьба с мелким вредительством, которая в 1938 г. была передана в ГУГБ НКВД СССР.

Быстрое развитие транспорта поставило перед милицией новые задачи по охране правопорядка, борьбе с хищениями и другими преступлениями на транспортных коммуникациях. Это потребовало совершенствования организационных форм деятельности и определенных структурных изменений органов милиции. В 1937 г. были образованы отделы железнодорожной милиции. Несколько позже отделы (отделения) милиции были созданы в портах и на пристанях.

Самое серьезное внимание органы милиции по-прежнему уделяли борьбе с детской безнадзорностью и преступностью среди несовершеннолетних. 31 мая 1935 г. СНК СССР и ЦК ВКП(б) приняли специальное постановление о мерах по усилению борьбы с детской беспризорностью. В нем были вскрыты недостатки в этой работе, намечены меры по коренному ее улучшению. В основном они были ориентированы на профилактику детской беспризорности и безнадзорности, предупреждение и пресечение правонарушений среди подростков. Вся ответственность за организацию и осуществление таких мер возлагалась

непосредственно на руководителей органов милиции. В 1940 г. с учетом опыта, накопленного в этой сфере деятельности, при отделах службы в управлениях милиции были созданы специальные подразделения по профилактике и предупреждению правонарушений среди подростков, по работе с несовершеннолетними. На органы милиции возлагались обязанности, согласно которым они должны были тщательно выяснять конкретные причины детской беспризорности и безнадзорности, внимательно обследовать бытовые условия несовершеннолетних правонарушителей, оказывать помощь семьям, в которых родителям трудно было воспитывать детей, привлекать для этого общественность.

Поиск новых организационных форм борьбы с преступностью приводил к созданию специализированных подразделений. В 30-е годы вслед за Москвой в крупных промышленных центрах стали формироваться команды (отряды) ночной охраны. В столице такая команда численностью в 150 человек была образована в 1931 г., она содержалась за счет отчислений от домовладений. Сотрудники осуществляли патрулирование по установленным маршрутам пешком или на автомобилях. С 1 апреля по 6 июля 1931 г. ими были задержаны за хулиганство 1993 человека, на месте совершения преступления — 574 правонарушителя.

Новые существенные изменения произошли в предвоенный период в системе уголовного розыска. В конце 30-х годов отделы уголовного розыска областных управлений милиции насчитывали в среднем около 20 сотрудников и структурно состояли из трех отделений, создававшихся по территориальному принципу. Однако в июне 1940 г. работа аппаратов уголовного розыска вновь была перестроена по линейному принципу. Отдел УР стал включать четыре отделения (одно из них — по борьбе с детской преступностью), в его составе создавалась также и следственная группа.

Расширение работы по расследованию преступлений заставило искать пути организационного обеспечения этого важного направления борьбы с преступностью. На местах пошли по пути разделения аппаратов уголовного розыска на части: оперативно-розыскную и следственную. Обобщив этот опыт, Наркомат

внутренних дел СССР принял решение об организации в отделах уголовного розыска и отделах БХСС следственных групп. В соответствии с приказом НКВД СССР от 27 августа 1939 г. в отделах уголовного розыска управлений милиции республик, краев, областей и дорожных отделов милиции создавались следственные группы из наличного штата. Руководство ими возлагалось на заместителей начальников отделов уголовного розыска. В следственные группы включались наиболее подготовленные сотрудники.

Аналогичным образом строился и созданный в апреле 1941 г. отдел по борьбе с бандитизмом ГУРКМ НКВД СССР. Он состоял из пяти отделений: четыре — по зонам СССР, пятое — следственное.

Со временем последовательно усложнялась и структура самого Главного управления рабоче-крестьянской милиции. В 1941 г. ГУРКМ включало в себя отдел уголовного розыска, отдел БХСС, отдел наружной службы, политический отдел, отдел ГАИ, отдел железнодорожной милиции, паспортный стол, отдел местной противовоздушной обороны, научно-технический отдел, отдел по борьбе с бандитизмом (создан в апреле 1941 г.). 30 сентября 1941 г. он стал самостоятельным отделом НКВД СССР, а 3 декабря 1944 г. на его базе создано Главное управление.

В связи с тем, что одновременно с коллективизацией сельского хозяйства был объявлен курс на «ликвидацию кулачества как класса», это также повлекло новые изменения в организации и деятельности органов милиции. Все крестьяне-кулаки разделялись при этом на три категории и в зависимости от того, к какой из них они были отнесены, выселялись либо в отдаленные регионы страны, либо в пределах области (края). В надежде избежать высылки многие крестьяне перебирались в города. 27 декабря 1932 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописке паспортов». Официальная цель введения паспортной системы в стране состояла в том, чтобы лучше организовать учет населения в городах, рабочих поселках и на новостройках, очистить их от лиц, не занятых общественно полезным трудом, ведущих антиобщественный

образ жизни. Кроме того, целью паспортизации постановление объявляло «очистку этих населенных мест от укрывающихся кулацких, уголовных и иных антиобщественных элементов». Порядок выдачи паспортов определялся специальной инструкцией и постановлением СНК СССР от 28 апреля 1933 г. «О выдаче гражданам СССР паспортов на территории СССР». Не подлежавший опубликованию раздел инструкции гласил, что лица, которым отказано в выдаче паспортов или прописке, подлежат привлечению к ответственности во внесудебном порядке через «тройки» Полномочных представительств ОГПУ. Материалы на них оформлялись преимущественно работниками милиции.

В рассматриваемый период происходило развитие форм участия общественности в деятельности по поддержанию общественного порядка и борьбе с преступностью. Так, еще в ноябре 1928 г. в крупном промышленном центре Урала — Нижнем Тагиле при рабочих клубах возникли первые ячейки Общества содействия милиции (Осодмила). В задачу членов ячеек Осодмила входило дежурство в клубах, борьба с хулиганством, пьянством, самогоноварением.

Организационные принципы, задачи, формы деятельности Осодмила получили единую правовую регламентацию в постановлении СНК РСФСР от 25 мая 1930 г. «Об обществах содействия органам милиции и уголовного розыска». Этот нормативный акт определял Осодмил как добровольные организации местного (городского, поселкового, сельского) значения, состоящие при административно-правовых секциях Советов. На органы милиции возлагалось оперативное руководство и инструктирование членов Осодмила. В короткий срок эти общества получили большое распространение. В 1930 г. в РСФСР было уже 4 тыс. ячеек Осодмила, насчитывавших 45 тыс. членов.

В целях дальнейшего укрепления взаимодействия милиции с общественностью в борьбе с преступностью, СНК РСФСР принял 29 апреля 1932 г. постановление, в котором предписывалось реорганизовать Осодмил в бригады содействия при органах рабоче-крестьянской милиции (бригадмил). Постановление подчеркивало, что в целях приближения трудящихся к практической работе милиции бригады содействия организуются и состоят непосредственно при соответствующих управлениях милиции.

Бригады содействия милиции, ставшие основной формой участия трудящихся в охране общественного порядка, оказывали большую помощь органам милиции в борьбе с преступностью. В 1937 г. в рядах бригадмила в целом по стране насчитывалось 350 тыс. человек.

Борьба органов внутренних дел в преступностью в предвоенные годы характеризовалась целым рядом показателей, определявшихся в основном упомянутыми переменами в их организации и деятельности.

О масштабах мер внесудебных репрессий, применявшихся в административном порядке, свидетельствуют следующие цифры (без данных по Таджикской и Туркменской союзным республикам, Курской области и Кировскому краю): к 1 ноября 1935 г. по Союзу ССР изъято «социально-вредного элемента» 265 720 человек, из них рассмотрено тройками УНКВД — 84 903, заключено в ИТЛ — 65 274 человек. Приняты другие меры социальной защиты к 64 483, передано в суды НКЮ и другие органы — 97 920, освобождено 13 630 человек.

Подобные репрессивные меры позволили достичь снижения уровня преступности. 17 марта 1936 г. НКВД СССР издал специальный приказ по итогам работы за 1935 г., в котором говорилось, что по сравнению с 1934 г. в СССР число вооруженных грабежей снизилось на 45%, невооруженных грабежей — на 46, квалифицированных краж — на 32, конокрадства — на 66%, что объяснялось качественным улучшением оперативной работы милиции.

Однако уже в 1938 г. наметились отрицательные тенденции в структуре и динамике преступности. Несмотря на некоторое снижение общего числа преступлений во втором квартале был отмечен рост тяжких преступлений (грабежей, квалифицированных краж и др.). В циркуляре ГУРКМ НКВД СССР от 5 октября 1938 г. это объяснялось прежде всего существенными недостатками в оперативно-розыскной работе аппаратов уголовного розыска. В поисках путей ее улучшения вновь был пересмотрен принцип организации аппаратов угрозыска. Так, в приказе управления милиции Ленинграда и Ленинградской области от 27 мая 1939 г. отмечалось, что существующая организационная структура оперативных подразделений угрозыска (по линейному принципу) «не обеспечивает в

должной мере надлежащей постановки работы по борьбе с преступностью и проведения профилактических мероприятий». Громоздкость оперативно-следственных аппаратов отдела уголовного розыска и его функциональная система привели к тому, что четыре оперативных отделения ОУР занимались лишь узкими, специфическими отраслями борьбы с преступностью, изучение же условий возникновения преступности и организация взаимодействия отделений осуществлялись плохо.

В целях улучшения оперативно-следственной работы на основании приказа НКВД СССР от 10 мая 1939 г. предлагалось организовать работу отделений угрозыска по принципу территориального обслуживания. В каждом отделении для ведения следствия назначались наиболее квалифицированные работники.

В сложные предвоенные годы одной из ответственных задач органов милиции являлось содействие укреплению обороноспособности страны. На IV внеочередной сессии Верховного Совета СССР 1 сентября 1939 г. был принят закон «О всеобщей воинской обязанности», который потребовал организационной перестройки Вооруженных сил страны и комплектования их по единому кадровому принципу. В этой связи большое значение имело улучшение учета военнообязанных и призывников. В соответствии с новым законом данная работа возлагалась на органы милиции. Для ее выполнения во всех городских, районных и поселковых отделениях милиции были созданы военно-учетные столы, с помощью которых с момента создания 1 сентября 1939 и до 1 января 1940 г. были выявлены не снявшиеся с военного учета убывшие в другие местности 133 567 человек военнообязанных. К марту на воинский учет ими было взято почти 9,3 млн человек.

#### **Исправительно-трудовые учреждения**

После ликвидации наркоматов внутренних дел союзных республик выполнявшиеся ими задачи, как уже отмечалось выше, были распределены между различными ведомствами. Так например, исправительно-трудовые лагеря, созданные в 1929 г., были подведомственны ОГПУ, в их числе были Управление Соловецких лагерей особого назначения (УСЛОН) и исправительно-трудовые лагеря, обеспечивавшие строительство Беломоро-Балтийского канала. Общие места

заклучения — тюрьмы, колонии и др. — Наркомюсту РСФСР. Ведущее место отводилось исправительно-трудовым лагерям, находившимся в ведении ОГПУ СССР.

Исправительно-трудовой кодекс РСФСР, принятый 1 августа 1933 г., не предусматривал прогрессивной системы отбывания наказания, вместо культурно-просветительной работы вводилась политико-воспитательная работа с осужденными, предусматривалась возможность условно-досрочного освобождения и зачета рабочих дней, несколько расширилась система ИТУ (предусматривались школы ФЗУ сельскохозяйственного и индустриального профиля для несовершеннолетних правонарушителей). Однако, надо отметить, что действие ИТК РСФСР 1933 г. распространялось лишь на общие места заключения, находившиеся в ведении Наркомюста, которые, как уже отмечалось, были переполнены. Для разгрузки общих мест лишения свободы СНК СССР Постановлением от 11 марта 1933 г. обязал перевести оттуда в исправительно-трудовые лагеря значительную часть заключенных. Для этой же цели были созданы трудпоселения, куда были направлены более 133 тыс. заключенных.

В октябре 1934 г. исправительно-трудовые учреждения Народного комиссариата юстиции РСФСР были переданы в состав ГУЛАГа НКВД СССР. Для руководства ими там был создан Отдел мест заключения.

С этого времени основными нормативными актами, регламентирующими деятельность ИТУ, стали ведомственные акты НКВД СССР и его органов.

С начала 1930-х годов «население» ГУЛАГа в условиях сотворения и реализации мифа «о всеобщем заговоре» росло. Уже в 1933 г. было арестовано 505 тыс. человек, более половины из которых были осуждены за контрреволюционные преступления. А к 1937 г. в системе ИТК и ИТЛ находилось более 1 млн 200 тыс. заключенных. К этой цифре следует добавить 1 млн спецпереселенцев, принадлежавших к так называемым раскулаченным.

Исправительно-трудовой кодекс РСФСР 1933 г. и ИТК союзных республик были преданы забвению. Поэтому не случайным оказалось то, что в 1935 г. было отменено деление заключенных по степени общественной опасности. Заключенные делились лишь по признаку пола, а также на соблюдающих и

несоблюдающих режим. Несколько позднее было отменено условно-досрочное освобождение заключенных. Серьезные нарушения законности были допущены в тех местах заключения, где содержались необоснованно обвиненные в контрреволюционных преступлениях. Государственный и общественный контроль за ИТУ был почти полностью ликвидирован. В системе ИТУ возникла сеть специальных судебных органов. В ноябре 1934 г. при исправительно-трудовых лагерях были организованы отделения краевых и областных судов для рассмотрения в порядке упрощенного судопроизводства по делам о преступлениях, совершенных в лагерях.

В 1935 г. создаются новые исправительно-трудовые учреждения — трудовые колонии для несовершеннолетних. В августе 1936 г. учреждаются тюрьмы. В начале 1938 г. насчитываюсь уже 417 тюрем.

Накануне войны обстановка в местах лишения свободы еще более осложнилась. Это было вызвано рядом причин: увеличением максимального срока лишения свободы с 10 до 25 лет; отменой зачета рабочих дней и условно-досрочного освобождения и т.д.

Весьма показательны данные о численности содержащихся в местах лишения свободы: в лагерях и колониях в 1934 г. насчитывалось 510 307, в 1935 г. - 965 742, в 1936 г. - 1 296 494, в 1937 г. - 1 196 369, в 1938 г. - 1 881 570 заключенных.

Приказом НКВД СССР от 1 июня 1939 г. «Об административной ссылке и высылке» с объявлением «Инструкции о порядке исполнения решений Особого совещания при НКВД СССР и осуществления гласного надзора за ссыльными и высланными» по-новому регулировалось исполнение органами внутренних дел таких мер уголовной репрессии как ссылка и высылка.

Под административной ссылкой подразумевалась такая мера наказания, когда лицо, в отношении которого вынесено такое постановление Особого совещания, ссылается в определенную местность под гласный надзор органов НКВД.

Ссылные проживали по специальным удостоверениям, выдаваемым органами НКВД и ограничивались в правах передвижения пределами определенной республики, края, области или района (что должно быть указано в постановлении Особого Совещания).

Административная высылка предусматривала выселение лица с постоянного места жительства под гласный надзор органов НКВД, с запрещением проживания в определенных местностях СССР.

Административно высланные проживали по паспортам, выдаваемым органами милиции, с запрещением выезда в местность и населенные пункты по специальному перечню. Они имели право проживания на всей территории СССР, за исключением запрещенных для них местностей.

Лица, отданные под гласный надзор по месту постоянного жительства, оставались на жительстве в тех местностях, где они постоянно проживали до ареста. Без предварительного разрешения органов НКВД они не имели права менять место жительства.

По прибытии на место ссылки или к избранному месту жительства административно-ссылные и высланные немедленно брались под гласный надзор соответствующим органом НКВД.

Состоящие под гласным надзором лица (ссылные и высланные) были обязаны периодически являться на регистрацию в орган НКВД и без предварительного разрешения последних не имели права, хотя бы и временно, никуда отлучаться.

Ссылные (за исключением лиц, для проживания которых в решении Особого совещания был точно определен населенный пункт) имели право передвигаться в пределах той республики, края, области, на территории которых им постановлением Особого совещания разрешено было проживать (исключая режимные пункты). Вопрос о перемене места ссылки разрешается только постановлением Особого совещания.

За нарушение правил гласного надзора, уклонение от явки на регистрацию, самовольный выезд с места постоянного жительства лица, состоящие под гласным надзором, согласно статьи 82 УК РСФСР 1926 г., подлежали ответственности в виде замены ссылки лишением свободы на тот же срок; злостные нарушители привлекались к уголовной ответственности, с последующим представлением дела в Особое совещание при НКВД, на остальных взыскания налагались распоряжением начальника УНКВД в виде учащения сроков явки на регистрацию и лишения права временных отлучек.

Ссылным и высланным предоставлялось право на поступление на работу в государственные, кооперативные и другие учреждения и предприятия. Трудоспособным административно ссылным и высланным, которые не могли самостоятельно подыскать себе работу в месте ссылки или высылки, органы НКВД обязаны были оказывать содействие к устройству их на работу по месту из нахождения.

### **Контрольные вопросы**

1. Когда и почему были ликвидированы НКВД РСФСР и других союзных республик?
2. Когда и с какой целью были созданы исправительно-трудовые лагеря?
3. Когда был образован Народный комиссариат внутренних дел СССР и каковы были его полномочия?
4. Какие органы внесудебной репрессии были образованы в 30-е годы?
5. Какие изменения были произведены в организации и деятельности милиции?
6. Какие формы участия общественности в охране общественного порядка практиковались в изучаемый период?

## **Глава 10**

### **Органы внутренних дел Советского государства в период Великой Отечественной войны (июнь 1941 —1945)**

#### **Органы НКВД СССР**

В годы Великой Отечественной войны основные звенья системы органов внутренних дел не претерпели существенных изменений. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» было установлено, что в местностях, объявленных на военном положении, функции органов государственной власти в области охраны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности передавались военным советам фронтов, армий, военных округов, а там, где они отсутствовали, -- высшему командованию войсковых соединений. В соответствии с этим органы внутренних дел переходили в полное подчинение военного командования.

20 июля 1941 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР наркоматы государственной безопасности и внутренних дел были вновь объединены в НКВД СССР. После этого были предприняты меры по усилению эффективности следственной работы и ее более тесной увязке с агентурно-оперативной работой. С этой целью при Контрразведывательном, Секретно-политическом, Экономическом и Транспортном управлениях, а также при Оперативном отделе ГУЛАГа НКВД СССР были образованы следственные отделения и группы. Была создана также Следственная часть по особо важным делам НКВД СССР. С июля 1941 года структура центрального аппарата НКВД СССР включала такие подразделения, как секретариат Наркомата, контрольно-инспекторская группа при наркоме, секретариат ОСО, оперативно-чекистские управления и отделы, административно-оперативные подразделения (в т.ч. главные управления милиции и пожарной охраны; управления — тюремное, государственными архивами, по делам военнопленных и интернированных, комендатуры Московского кремля), управления войск (в том числе глав-

ное управление пограничных войск, управления оперативных войск и военного снабжения; политуправление войск НКВД, военно-строительный отдел и штаб истребительных батальонов), управления исправительно-трудовых лагерей (включая ГУЛАГ), а также административно-хозяйственные подразделения.

В апреле 1943 г. НКВД СССР был разделен на два наркомата — НКВД СССР и НКГБ СССР и на Управление контрразведки «Смерш» НКО СССР.

В годы Великой Отечественной войны функции органов внутренних дел значительно расширились. К ним прибавились борьба с военными и трудовыми дезертирами, мародерами, паникерами, распространителями всякого рода провокационных слухов и измышлений. Новой, весьма важной задачей советской милиции в годы Великой Отечественной войны явилась работа по розыску детей, пропавших при эвакуации и 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. 21 июня 1943 г. на базе Отдела колоний для несовершеннолетних Управления исправительно-трудовыми колониями ГУЛАГа был образован Отдел по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью НКВД СССР.

Свой вклад в победу над фашизмом органы внутренних дел внесли, участвуя в боевых действиях непосредственно на полях сражений, в составе партизанских отрядов, истребительных батальонов, диверсионно-разведывательных групп и т.д. Директива СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июня 1941 г. «О мобилизации всех сил и средств на разгром фашистских захватчиков» и выступление И.В. Сталина по радио 3 июля 1941 г. предписывали в числе прочего создание в тылу противника «невыносимых условий» для врага и его пособников. 17 июля 1941 г. Постановлением ЦК ВКП(б) «Об организации борьбы в тылу германских войск» перед разведывательными органами в числе основных задач было предусмотрено создание спецотрядов для разведывательно-диверсионных операций. При этом функции были разделены между Первым управлением НКВД СССР и созданной в июле 1941 года самостоятельной разведывательно-ди-

версионной службой — Особой группой при наркомате внутренних дел СССР.

Уже 27 июня 1941 г. по приказу НКВД СССР было сформировано соединение для выполнения особых заданий Наркоматов внутренних дел и обороны СССР «по уничтожению немецко-фашистских захватчиков и их приспешников во вражеском тылу». В октябре 1941 г. оно было переформировано в Отдельную мотострелковую бригаду особого назначения (ОМСБОН НКВД СССР), в октябре 1943 г. — в Отдельный отряд.

Прошедшие специальную подготовку, их бойцы и командиры в рамках поставленных им диверсионно-боевых и разведывательных заданий в ходе десантных операций в тылу противника действовали в составе подразделений мелкими группами и индивидуально. С февраля 1942 г. и до конца войны отрядом в тыл противника были направлены 108 спецотрядов и групп общей численностью 2 537 человек и более 50 одиночных исполнителей. Кроме того, ОМСБОН был призван стать ядром разворачивающегося партизанского движения, оказывать ему всестороннюю помощь, создавать подполье в городах.

Действия ОМСБОНа на фронтах отличались большой эффективностью. Только за 1941 — 1943 гг. его солдаты и офицеры подготовили к разрушению 128,5 км железнодорожных путей, шоссейных дорог и автомагистралей, вырыли на них 11 564 фугасные воронки, изготовили и перезарядили 8 998 мин, заложили 2 057 фугасов, взорвали полотно шоссейных дорог и автомагистралей протяженностью 71,5 км, заложили 49 252 минных поля, взорвали 95 мостов, установили 94 километра минных завалов, вывели из строя более 36 промпредприятий, подготовили 2 469 подрывников из числа рабочих и служащих местных предприятий и т.д.

Когда началось контрнаступление Красной Армии, было снято 26 779 мин разных систем, разминировано 500 км нефтепроводов, обезврежено 1 500 авиабомб противника, уничтожено более тысячи солдат и офицеров вермахта.

Соответствующие задачи указанным формированиям ставились НКВД и НКГБ СССР, а также командованием соответствующих соединений РККА, — по мере продвижения линии

фронта. К числу основных задач при этом относились: сбор разведывательных данных и информации военного, экономического и социально-политического характера; разрушение стратегических железнодорожных и шоссейных магистралей и других коммуникаций в прифронтной зоне и в глубоком тылу противника, выведение из строя важных транспортных узлов; срыв железнодорожных и автоперевозок живой силы и техники противника на фронт; разрушение мостов, станционных сооружений; всяческое препятствие вывозу в Германию советских граждан, техники и награбленной немцами национальной собственности советского народа и имущества граждан; разгром военных, жандармских и полицейских гарнизонов; вывод из строя промышленных предприятий, электростанций, средств связи.

Так, в результате действий отряда «Митя» из 30 бойцов, было взорвано три железнодорожных и семь шоссейных мостов, уничтожено девять самолетов врага, в 13 местах сильно разрушено железнодорожное полотно, спущено под откос три военных эшелона противника. Бойцы отряда разгромили несколько гарнизонов и полицейских постов, уничтожили шесть пунктов телеграфной связи, вывели из строя шесть заводов, выполнявших военные заказы, уничтожили двух генералов, 17 офицеров, более 400 немецких солдат. Справедливое возмездие постигло 45 предателей Родины.

Значительные изменения в годы Великой Отечественной войны претерпели организация и деятельность внутренних войск (ВВ) НКВД СССР. Основы для этого были заложены уже приказом наркома внутренних дел СССР от 26 июня 1941 г., которым были назначены начальники охраны войскового тыла фронтов. Им были поручено наведение порядка в войсковых тылах, обеспечение подвоза и эвакуации, а также бесперебойной работы связи. Обязанности по охране войскового тыла были возложены на стрелковые дивизии ВВ НКВД СССР, формирование которых началось также в июне 1941 г. «Положением о войсках НКВД по охране тыла действующей Красной Армии» от 28 апреля 1942 г. им была поручена борьба с диверсантами, шпионами и бандитским элементом; ликвидация проникших в советский тыл отрядов и групп противника; охрана войсковых коммуникаций. Организация соответствующих мероприятий

отводилась Военным советам фронтов. В пределах возложенных на них полномочий составу служебных нарядов войск НКВД по охране тыла рассматриваемым Положением предоставлялось право проверки документов у всех без исключения лиц (как гражданских, так и военных), а также задержания подозрительных и явного «антисоветского элемента» с применением всех средств, вплоть до оружия.

Как это следовало из директивы Главного управления ВВ НКВД СССР от 1 июля 1943 г., задержанию подлежали граждане СССР (как военнослужащие, так и гражданские лица), бывшие в плену и окружении, проходившие службу в вермахте, оккупационных учреждениях; бургомистры, старосты, полицейские; участники карательных экспедиций либо насильственного изъятия в пользу гитлеровцев личного и общественного имущества; предатели, выдававшие врагу партизан и представителей советских и партийных органов и прочий «антисоветский и контрреволюционный элемент»

Осуществляемая для этого «заградслужба», включала выставление КПП, дозоров, разведывательно-патрульных групп и другие виды нарядов, в том числе по масштабному прочесыванию местности. В ходе ее выполнения внутренние войска только за период с января по февраль 1942 г. задержали 437 ставленников и пособников захватчиков, 302 шпиона, 23 военнослужащих противника, 88 полицейских, 19 диверсантов, 18 бандитов, 9 спекулянтов. Среди задержанных личным составом 9-й мотострелковой дивизии ВВ НКВД был, например, бывший кулак Басов, пытавшийся бежать с гитлеровцами. При обыске у него обнаружили рапорт и донесение немецкому офицеру со списками коммунистов.

Подобные лица выявлялись и задерживались и в ходе гарнизонной службы в освобожденных городах и селах, при проведении по заданию органов НКВД СССР чекистских операций по очистке населенных пунктов и прилегающей местности от «антисоветских и контрреволюционных элементов». Патрулирование, осмотр лесов, оврагов и т.п. производились в тесном взаимодействии с комсомольско-молодежными отрядами, организация которых была предусмотрена директивой Политуправления войск НКВД от 18 февраля 1942 г. По неполным данным, в мае 1942 г., только в Ле-

нинградской области было создано 17 таких отрядов, охвативших 580 человек.

Активное участие внутренние войска приняли непосредственно в военных действиях, ликвидации вооруженных националистических бандформирований.

В годы Великой Отечественной войны Особое совещание при Наркоме внутренних дел СССР получило право применять в качестве мер уголовной репрессии ссылку и высылку на срок до 5 лет, заключение в ИТЛ на срок до 25 лет, согласно Постановлению ГКО от 17 ноября 1941 г. — смертную казнь через расстрел. В 1943 г. из 46689 человек, репрессированных ОСО, расстрел был определен 681. С 1942 по 1946 г. Особое совещание определило высшую меру наказания в отношении более чем 10 тыс. человек.

Кроме того, к компетенции Особого совещания относилось досрочное освобождение из мест заключения, ссылки и поселения за высокие производственные показатели. В 1943 г. ОСО вынесло решения о досрочном освобождении на 5 824 человека, 7 650 сроки отбывания наказания были снижены. В общей сложности, за 1943 г. на рассмотрение ОСО поступило 51 396 законченных следствием дел.

Подсудность ОСО конкретностью не отличалось. Считалось, что направлению в ОСО подлежали те из обвиняемых, которые по оперативным или государственным соображениям не могли быть рассмотрены в обычных судебных органах. Вместе с тем реальное положение дел показывало, что фактически никакими рамками ОСО стеснено не было и могло принять к своему производству практически любое дело.

Ряд категорий уголовных дел подлежал рассмотрению ОСО в обязательном порядке. Так, приказом НКВД СССР от 28 декабря 1941 года предполагалось рассмотрение ОСО дел гитлеровских пособников их числа бывших военнослужащих РККА, находившихся в плену и окружении, выявленных при фильтрации в спецлагерях НКВД СССР; совместным приказом НКВД и НКГБ СССР от 1 октября 1943 г. предписывалась передача в Особое совещание законченных производством дел в отношении полицейских; приказом НКВД СССР от 28 февраля 1944 г. — дела участников созданных немцами антисоветских формирований из числа репрессированных народно-

стей Северного Кавказа; совместной директивой НКВД и НКГБ СССР от 15 марта 1945 г. — законченные следствием дела на арестованных гитлеровских пособников, эвакуированных в отделанные лагеря из западных окраин СССР.

Постановлением ОСО, как правило, оформлялось административное выселение из местностей, объявленных на военном положении лиц, признанных социально опасными и потенциально способных принять участие в гитлеровских злодеяниях в случае нахождения на занятой врагом территории, а также членов семей арестованных или бежавших гитлеровских пособников. Так, постановлениями ОСО при НКВД СССР от 25 января 1945 г. было оформлено переселение из Ставропольского края и Черкесской автономной области в «кулацкие спецпоселки» Таджикистана 375 семей лиц данной категории, включавших 2 238 человек.

Существенными особенностями отличалась организация и деятельность органов НКВД СССР на освобождаемой от гитлеровских оккупантов территории. В результате контрнаступления советских войск под Москвой органы внутренних дел впервые столкнулись с массовым поступлением в их производство уголовных дел пособников врага. Так, во второй половине декабря 1941 г. в Тульской области сотрудниками местных УНКВД было арестовано около тысячи лиц, добровольно сотрудничавших с немцами, в Московской — 312, в Рязанской — 50.

Эффективные оперативные и следственные действия в там были невозможны без немедленного восстановления в освобожденных районах территориальных органов внутренних дел. Вслед за линией фронта двигались опергруппы региональных Управлений НКВД, которые одновременно с организацией своих местных органов выявляли и арестовывали гитлеровских пособников, вражеских агентов, прочий преступный элемент, а также проводили в отношении них необходимые оперативно-следственные мероприятия.

Данная работа производилась даже в условиях активных боев. Так, 24 ноября 1942 г., с началом наступления под Сталинградом, начальник областного УНКВД А.И. Воронин получил директиву НКВД СССР об организации оперативно-чекистской работы в освобожденных от оккупации районах. Ею предписывалось: «...следствием, опросами агентуры и заявителей из мес-

тных жителей выявлять разведывательные, контрразведывательные, полицейские и административные фашистские органы, а также их агентов, участников белогвардейских организаций, карательных и ликвидационных отрядов, содержателей притонов и домов терпимости, организовать изъятие оставшихся немецких документов».

Руководство местных органов внутренних дел принимало активное участие в организации и деятельности комиссий по установлению и расследованию гитлеровских злодеяний, используя их как важнейшее средство доказывания. Например, 19 ноября 1944 г. одну такую комиссию из представителей общественности лично возглавил начальник Бежаницкого райотдела (далее РО. — *Прим. авт.*) НКВД Великолукской области. Как оказалось, местное население подвергалось издевательствам не только со стороны немецких властей и их карательных отрядов, но и со стороны волостных старшин, деревенских старост, полицейских и других предателей, установочные данные и описания злодеяний которых были подробно зафиксированы в акте комиссии.

По мере освобождения оккупированной территории число привлеченных к уголовной ответственности гитлеровских пособников из числа советских граждан быстро росло. Так, на 25 марта 1943 г., по Краснодарскому краю под следствием находились свыше 10 тыс. арестованных, в Воронежской области — 3 773. Соучастники гитлеровских злодеяний содержались в КПЗ местных РО НКВД, оперативные работники которых производили по их делам следствие. Фактически были арестованы все лица, в той или иной форме сотрудничавшие с оккупантами. Во избежание сокрытия обвиняемыми следов своих преступлений их аресты были произведены в крайне сжатые сроки. В местах заключения образовалось большое скопление гитлеровских пособников, расследование по делам которых из-за отсутствия необходимого количества следователей и низкого уровня их подготовки, производилось медленно. Длительные сроки следствия, а также огромное количество следственных заключенных вызвали значительное переуплотнение контингента КПЗ. В некоторых из них вспыхнули эпидемические заболевания, еще более затруднявшие следствие. По неполным данным, на 25 марта 1943 г. в Воронежской области из 3 773 арестованных осужде-

ны были лишь 228.

Необходимо отметить, что во многих случаях следствие по делам гитлеровских пособников проводилось недостаточно квалифицировано, с грубыми нарушениями процессуальных норм. Так, только по Воронежской области в начале 1943 г. 21,5% дел указанной категории по этим причинам были возвращены на дополнительное расследование. Показания свидетелей по таким делам фиксировались без указания времени, места и обстоятельств преступных деяний. Допросы обвиняемых в основном сводились к выяснению, признают ли они себя виновными или нет, оставляя при этом без внимания существо собранных по делу обличительных материалов. В Ставропольском крае следователи упростили свою работу по делам рассматриваемой категории настолько, что ограничивались лишь допросом самого обвиняемого и приобщением справки о том, что в период оккупации тот являлся старостой и т.п.

11 октября 1943 г., в совместном распоряжении НКВД и НКГБ СССР последовали разъяснения, призванные пресечь случаи необоснованного репрессирования советских граждан, обвиненных в пособничестве врагу. Аресту не подлежали лица, оказывавшие помощь партизанам, советским военнослужащим, бежавшим из плена или выходящим из окружения, местному населению и саботировавшие мероприятия оккупационных властей.

С освобождением ранее оккупированных территорий национальных окраин Советского Союза оперативно-следственная работа по делам участников националистических банд, учитывая их активное вооруженное сопротивление, была значительно осложнена. Даже по делам арестованных националистов следствие практически не продвигалось. Так, на 20 декабря 1944 г. в тюрьмах Львова скопилось до 3 тыс. подсудимых, значительное количество которых составляли оуновцы. Расследование уголовных дел в отношении них, в том числе по линии органов внутренних дел, происходило с большой задержкой и низким качеством. Это вызывалось прежде всего отсутствием квалифицированных следователей, невозможностью их выезда на места злодеяний без надлежащей охраны, опасениями свиде-

телей являться на допросы из-за реальной угрозы расправы со стороны оуновцев, отсутствием необходимой согласованности в работе.

Меры уголовного преследования лиц данной категории явились дополнением массовых мер внесудебной расправы. На территории Львовской, Дорогобычской, Станиславской и Черновицкой области только в июне — июле 1944 г. в ходе войсковых операций были уничтожены около 40 тыс. оуновцев. По Львовской области были выселены до 3 тыс. человек (около 1 тыс. семей), связанных с формированиями националистов. Было сожжено до тысячи изб, служивших пристанищами бандитов. Вместе с тем руководством областных УНКВД были распространены обращения с призывом о явке членов оуновских банд с повинной, обещавших прощение сложившим оружие. С 1 по 20 декабря 1944 г. только в Львовской области, вняв подобным обращениям, сдались 1 200 оуновцев.

Активное содействие в очистке освобожденных районов от предателей и вражеских пособников оказывали истребительные батальоны, восстановленные в соответствии с директивой НКВД СССР от 16 декабря 1943 г. на базе бывших партизанских отрядов и населения, возвращавшегося из эвакуации. Подобные формирования создавались, например, в Литве, согласно приказу НКВД республики от 27 июля 1944 г. Бойцы литовских истребительных батальонов, которые действовали в каждом уезде, несли службу «без отрыва от производства». Их командирами по совместительству назначались начальники уездных отделов НКВД.

Деятельность в рассматриваемой сфере была отнесена к компетенции Главного управления борьбы с бандитизмом (ГУББ) НКВД СССР, который был организован на месте прежнего отдела по борьбе с бандитизмом, действовавшего с 30 сентября 1941 г. и включил в себя бывший штаб истребительных батальонов НКВД СССР.

В целях разгрузки тюрем Украины и Белоруссии значительная часть арестованных немецких ставленников, полицейских, участников националистических организаций и т.п., согласно совместному распоряжению НКВД и НКГБ СССР от 15 марта 1945 г., были направлены в лагеря НКВД, расположенные на

территории Коми АССР, Архангельской, Свердловской, Кировской и Куйбышевской областей. С этой целью региональным наркоматам и управлениям внутренних дел были организованы следственные группы. За счет местных ресурсов они обеспечивались как оперативным составом, так и техническими средствами.

На завершающем этапе Великой Отечественной войны, когда войска Красной Армии вступили на территорию сопредельных государств, гитлеровской Германии в том числе, возникла необходимость преследования находившихся там иностранцев, повинных в организации и совершении злодеяний в отношении мирных советских граждан и военнопленных, причастных к разграблению национального достояния СССР, а также разного рода фашистских деятелей.

В январе 1945 г. для обеспечения очистки тылов действующей Красной Армии (ДКА) от «вражеских элементов», были назначены уполномоченные НКВД СССР по 1-му и 2-му Прибалтийским, 1 — 3-м Белорусским, 1-му и 4-му Украинским фронтам. Помимо прочего, им было поручена организация арестов командно-оперативного состава полицейских органов, руководителей тюрем, концлагерей и военных комендатур, прокуроров, следователей и членов военных судов, членов и руководителей органов управления и фашистских организаций. С этой целью им были подчинены дислоцировавшиеся на соответствующей территории войска НКВД численностью 58 999 человек, а также 1 050 «опытных чекистов». С января по апрель 1945 г. в результате мер по очистке тылов действующей армии было «арестовано» 215 540 советских и иностранных граждан, в том числе 8 470 агентов и гласного состава разведывательных и контрразведывательных органов противника, террористов и диверсантов; 123 166 участников фашистских организаций; 3 319 лиц командного и оперативного состава полицейских органов, тюрем, концлагерей, сотрудников прокуратуры и судебных органов; 2 272 руководителей крупных хозяйственных и административных органов, газетно-журнальных работников.

Одной из наиболее впечатляющих сфер деятельности органов внутренних дел в годы войны, несомненно, являлась работа с военнопленными противника, которая в основном относи-

лась к компетенции Управления НКВД СССР по делам военнопленных и интернированных\*. К концу 1944 года в его ведении находились 156 лагерей военнопленных. На 25 февраля 1945 г. в них содержались 920 077 военнопленных. В рамках возложенных на них полномочий органы внутренних дел осуществляли прием, перемещение, размещение, обеспечение и эксплуатацию труда вражеских военнопленных, а также организацию в лагерях антифашистской работы.

С середины 1943 г., когда в распоряжение органов внутренних дел начали большими массами поступать вражеские пленные, возникает такое новое направление в их деятельности, как оперативные и следственные мероприятия по выявлению и привлечению к ответственности военных преступников. В начале января 1944 г. УПВИ НКВД СССР, республиканским НКВД и УНКВД краев и областей была разослана директива «О выявлении среди военнопленных участников совершения зверств». Она предписывалась мобилизовать внимание всего оперативного состава лагерей военнопленных на выявление оперативным и следственным путем среди военнопленных (особенно немцев) участников совершения зверств в отношении советских граждан в оккупированных районах СССР и документировать их преступную деятельность. Особое внимание при этом обращалось на военнопленных, ранее служивших в СС, СА, специальных охранных и карательных отрядах, полиции, тайной полевой жандармерии, гестапо, концентрационных лагерях.

Подчеркивая особо важное государственное значение выполняемой работы, руководство ГУПВИ НКВД СССР обратилось к руководителям местных органов внутренних дел с просьбой взять ее под личный контроль. Все добытые таким образом материалы о злодеяниях немецко-фашистских захватчиков поступали в оперативно-чекистский отдел (ОЧО) ГУПВИ НКВД СССР.

В январе и сентябре 1944 г. приказами НКВД СССР были вве-

---

\* В 1939—1944 и 1951—1953 гг. в СССР действовало Управление по делам военнопленных и интернированных (УПВИ) НКВД/МВД СССР, в 1944—1951 гг. — Главное управление военнопленных и интернированных (ГУПВИ).

дены инструкции об оперативно-чекистской работе среди военнопленных и интернированных противника в лагерях НКВД, а также спецгоспиталях наркоматов обороны и здравоохранения СССР. Ее проведение поручалось специальным оперативно-чекистским отделам (отделениям) мест содержания и излечения военнопленных (далее — ОЧО), которые укомплектовывались подготовленными сотрудниками и переводчиками. Те и другие находились в непосредственном подчинении соответствующих местных наркоматов и управлений внутренних дел, а также начальников фронтовых приемно-пересыльных пунктов военнопленных противника. К компетенции ОЧО относилось проведение арестов и следствия по всем делам военнопленных и интернированных.

В связи с тем, что в экстремальных условиях войны установление конкретной вины каждого из подозреваемых оказалось проблематичным (так же, как и перспективы их дел в суде), были организованы лагеря для содержания в них «особых» категорий военнопленных на особом режиме. Положение «О лагерях особого режима для военнопленных» было утверждено 30 августа 1944г.

Эти лагеря были предназначены для бывших гитлеровских солдат и офицеров двух категорий: а) участников зверств на территории СССР и оккупированных стран Европы; б) активных фашистов, сотрудников разведывательных и карательных органов гитлеровской Германии и ее союзников.

Порядок содержания военнопленных вермахта данной категории отличался особой суровостью. Согласно Положению о режимных лагерях, окна бараков и землянок, где содержались заключенные, заделывались металлическими решетками, а сами узники с наступлением темноты и до рассвета находились под замком. Выход заключенных из помещений в темное время суток был запрещен. Все время, кроме часов работы, они должны были находиться в бараках и землянках. Продолжительность рабочего дня для заключенных режимных лагерей составляла 12 час. Первыми для содержания «особых категорий» военнопленных 9 сентября 1944 г. ГУПВИ НКВД СССР были выделены 3-е и 7-е отделения Карагандинского лагеря №99, а также Суслонгерский лагерь №171.

В годы войны берут свое начало крупномасштабные мероприятия органов внутренних дел по «филтрации» советских граж-

дан, в силу различных обстоятельств побывавших в распоряжении противника.

Согласно решению ГКО от 27 декабря и приказу НКВД СССР от 28 декабря 1941 г. все военнослужащие Красной Армии, находившиеся в плену и окружении противника обязаны были пройти проверку в специальных лагерях. В этой связи в расположении каждого из фронтов действующей армии была организована сеть проверочно-фильтрационных лагерей (ПФЛ). Все они находились в ведении УПВИ (ГУПВИ) НКВД СССР. 19 июля 1944 г. спецлагеря из системы УПВИ НКВД СССР были переданы в подчинение ГУЛАГа. 28 августа 1944 г. был создан самостоятельный Отдел спецлагерей НКВД СССР. 20 февраля 1945 г. он был переименован в Отдел проверочно-фильтрационных лагерей (ОПФЛ) НКВД СССР. За три года войны «государственную проверку» прошли в общей сложности 312 594 человека. После этого 223 272 были отправлены в райвоенкоматы для дальнейшей службы в РККА, 5 716 были переданы на работу в оборонную промышленность, 43 337 пополнили конвойные войска НКВД СССР, а 8 255 — штурмовые батальоны. 11 283 были арестованы. 1 529 убыли в госпитали, а 1 799 умерли.

В годы войны меры внесудебной репрессии применялись Особым совещанием, а также в административном порядке. На органы НКВД СССР было возложено применение репрессий в отношении членов семей изменников Родины, осужденных за предательство или содействие немецким оккупантам, службу в карательных или административных органах по пунктам «а» и «б» статьи 58-1 УК РСФСР к высшей мере наказания. Согласно постановлению ГКО СССР от 24 июня 1942 г., члены семей изменников Родины подлежали ссылке в отдаленные местности СССР на срок 5 лет.

Данной мере подлежали также члены семей предателей, заочно осужденных к высшей мере наказания и добровольно ушедших с отступавшими войсками вермахта.

Одной из наиболее массовых репрессивных мер военной поры явилось превентивное выселение так называемых «социально-опасных элементов», которые в силу своего политического или уголовного прошлого, оказавшись на оккупированной территории, могли перейти на сторону врага. Основанием к этому служил Указ Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении» от 22 июня

1941 г., который предоставлял военным властям право административного выселения из местностей, объявленных на военном положении, лиц, признанных социально опасными как по своей преступной деятельности, так и по связям с преступной средой. Согласно директиве НКВД и НКГБ СССР от 4 июля 1941 г., в случае принятия военными властями решения об административном выселении лиц, признанных социально опасными, его осуществление возлагалось на местные органы внутренних дел и госбезопасности. Предварительно им вменялось в обязанность проведение «подготовительной работы» по учету всех лиц (вместе с их семьями), пребывание которых на указанной территории признавалось нежелательным. При этом регистрация лиц данной категории осуществлялась с соблюдением всех необходимых мер предосторожности и сопровождалась прокурорской проверкой накопленных прежде компрометирующих материалов.

Подобные мероприятия рассматривались как профилактика в борьбе с «вражеской деятельностью» и придавали ей исключительно важное значение. Так, уже 8 июля 1941 г. УНКГБ и УНКВД Московской области перед военным прокурором Московского военного округа (далее — МВО) был поставлен вопрос о выселении лиц данной категории из Москвы и ее окрестностей. Соответствующие мероприятия были санкционированы командующим войсками МВО, который совместно с начальниками управлений НКВД и НКГБ СССР издал приказ, определявший контингент лиц, подлежащих выселению. К этому времени органами внутренних дел и госбезопасности уже были заблаговременно подготовлены свыше 2 тыс. проектов постановлений о выселении конкретных лиц, основывавшиеся на агентурных материалах. Предварительно они были проверены тремя прокурорскими работниками, получившими от окружного военного прокурора задание не допустить административного выселения тех лиц, близкие родственники которых (дети и родители), находились в действующей армии и за последнее время ничем опорочены не были. Кроме того, выселению в рассмотренном выше порядке не подлежали нетрудоспособные граждане старше 60 лет. Наряду с этим необходимо отметить, что органы внутренних дел и госбезопасности не довольствовались исключительно теми мероприятиями, что были указаны выше. Те лица, которые по оперативным материалам дово-

енной поры подозревались в шпионаже и подготовке диверсионных актов, с санкции военного прокурора МВО были «изолированы» сразу же после начала войны.

Из этих же соображений административное выселение могло осуществляться органами НКВД СССР в рассмотренном порядке на основании одной лишь принадлежности к национальностям враждующих в СССР государств. Так, согласно постановлению Военного совета Ленинградского фронта от 26 августа 1941 г. из Ленинграда и его пригородных районов было эвакуировано все немецкое и финское население. По тем же мотивам Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 августа 1941 г. превентивному выселению подверглись немцы Поволжья.

В последующем выселение осуществлялось уже после изгнания оккупантов, как возмездие за установленную органами госбезопасности и внутренних дел «предательскую деятельность представителей отдельных семей и целых народностей», компактно проживавших в пределах тех или иных регионов. Прологом к репрессированию в данной форме, послужили обвинения в предательстве и в участии на стороне германских войск в борьбе «с советской властью».

В июне 1942 г. органами внутренних дел был произведен учет семей лиц, осужденных «за предательство и содействие немецким оккупантам, службу в карательных и административных органах гитлеровцев», а также лиц, добровольно ушедших с немцами. При этом было выявлено 10298 таких семей, всего 37 350 человек.

Указом Президиума Верховного Совета СССР «О ликвидации Карачаевкой автономной области и об административном устройстве ее территории» от 12 октября 1943 г. были выселены карачаевцы; Указом о «О ликвидации Калмыцкой АССР и образовании Астраханской области в составе РСФСР» от 27 декабря 1943 г. выселению подверглись калмыки. Указом от 7 марта 1944 г. были выселены чеченцы и ингуши; Указом «О переселении балкарцев, проживающих в Кабардино-Балкарской АССР и о переименовании Кабардино-Балкарской АССР в Кабардинскую АССР» от 8 апреля 1944 г. — балкарцы. На основании постановления ГКО от 11 мая 1944 г. была проведена операция по высе-

лению крымских татар. На основании постановления ГОКО от 2 июня 1944 года — из Крыма были выселены болгары, греки и армяне\*.

#### **Органы милиции**

Буквально с момента объявления войны началась перестройка на военный лад работы органов милиции. В первую очередь она коснулась западных регионов. Так, ленинградская милиция с первых дней войны была переведена на новый режим работы. Весь оперативный состав жил на казарменном положении, при этом одна треть состава поочередно отдыхала. По сигналу «воздушная тревога» работники управления милиции, независимо от местонахождения, обязаны были немедленно прибыть в управление или, если это было невозможно, в ближайшие отделения и связаться по телефону с соответствующим отделом для получения указаний. В зависимости от обстановки начальникам отделов разрешалось задерживать в управлении всех сотрудников на время, необходимое для выполнения служебных задач. Продолжительность смены в наряде и на постах устанавливалась 12 часов. Этот распорядок обеспечивал постоянную готовность милиции для выполнения всех оперативно-служебных задач и позволял преодолеть любые трудности, которые могли возникнуть.

О том, сколь большое значение придавалась проблеме укрепления порядка и борьбы с преступностью свидетельствует тот факт, что только Государственным Комитетом обороны за годы войны было принято около 20 постановлений и распоряжений по различным вопросам деятельности милиции, укреплению ее кадрами, криминалистической техникой и т.д.

За этот же период вышло три Указа Президиума Верховного Совета СССР о введении новых званий для лиц начальствующего состава органов НКВД и милиции, награждении орденами Красного Знамени московской и ленинградской городской милиции. Кроме того, в военный период СНК СССР трижды рассматривал вопрос о повышении заработной платы отдельным кате-

---

\* Впоследствии все эти народы были реабилитированы. В 1957 г. была восстановлена национальная автономия балкарского, чеченского, калмыцкого и карачаевского народов, упраздненная в годы войны.

горяим сотрудникам милиции.

Военная обстановка поставила перед органами милиции ряд задач, связанных непосредственно с обороной нашей страны, содействием фронту и укреплением тыла. Личный состав милиции всегда был готов к самостоятельному или совместно с частями Красной Армии выполнению в зоне боевых действий задач по ликвидации диверсионных групп, парашютных десантов и регулярных частей противника. В первые же дни войны сотрудники милиции пограничных районов приняли участие в боевых действиях. В западных районах страны из работников НКВД и милиции срочно были сформированы строевые подразделения для выполнения боевых заданий на фронте и в тылу врага.

Сотрудники милиции в массовом порядке записывались добровольцами в действующую армию. Только в июне-июле 1941 года в Красную Армию ушло около 25% всего личного состава, а из московской милиции — 12 тыс. работников. Из работников НКВД Молдавии, Украины, Ростовской области и Краснодарского края РСФСР была сформирована бригада, преобразованная в ноябре 1941 г. в дивизию, которой командовал капитан милиции П.А. Орлов.

Работники милиции внесли достойный вклад в развертывание всенародной борьбы в тылу врага. Они вливались в ряды партизан, входили в состав истребительных батальонов, диверсионных групп. Так, начальник милиции города Сухиничи Е.И. Осипенко вначале возглавил истребительный отряд, а затем штаб небольшого партизанского отряда. За доблесть, мужество и отвагу, проявленные в партизанской борьбе, он был награжден медалью «Партизану Отечественной войны» I степени за №000001.

Управление НКВД Московской области в самые трудные дни обороны Москвы, с 9 ноября по 23 декабря 1941 г., направило в тыл противника 189 истребительно-диверсионных групп, которые уничтожили 1 504 солдат и офицеров, 1 самолет, 16 танков и бронемашин, 108 грузовых машин, 2 автозаправщика, пустили под откос 2 эшелона, заминировали 22 участка дорог и в 66 местах повредили связь.

Всего по неполным данным, бойцы истребительных батальонов и диверсионно-партизанских отрядов Подмосковья с июня 1941 по 21 января 1942 года уничтожили фашистов — 2014, танков и бронемашин — 30, дзотов — 3, машин и мотоциклов — 104, орудий — 14, кабеля телефонного — 53 км. В это время в тылу врага действовали 5 429 чел., из которых 88 были убиты, 187 ранены, 75 пропали без вести. За проявленные доблесть и мужество 103 человека награждены орденами и медалями Союза ССР.

Основной задачей милиции в годы войны оставалась охрана общественного порядка и борьба с преступностью, чем обеспечивался прочный тыл. Проблем в этой области было много, что объяснялось как ухудшением качественного состава кадров (к 1943 г. в некоторых органах милиции личный состав обновился на 90-97%), так и осложнением криминогенной обстановки, ростом преступности. В 1942 г. преступность в стране выросла на 22% по сравнению с 1941 г., в 1943 — на 20,9% по сравнению с 1942, в 1944 соответственно на 8,6%, и только в 1945 г. наметилось снижение ее уровня: в первом полугодии число преступлений снизилось на 9,9%. Огромную тревогу вызывал рост тяжких преступлений. В 1941 г. были зарегистрированы 3 317 убийств, а в 1944 — 8 369, разбоев и грабежей соответственно 7 499 и 20 124, краж 252 588 и 444 906, краж скота 8 714 и 36 285.

В военной обстановке для борьбы с общеуголовной преступностью принимались особые меры. Об этом, в частности, свидетельствует постановление Военного Совета Архангельского военного округа «Об обеспечении общественного порядка и оборонных мероприятий по Архангельской и Вологодской областям», согласно которому запрещались хождение по улицам и движение транспорта с 24 до 4 час. 30 мин. (за нарушение предусматривалось административное наказание в виде штрафа в размере 3 тыс. руб. или ареста на 6 месяцев). Лица, нарушавшие установленные правила торговли, занимавшиеся спекуляцией, скупкой промтоваров и продуктов в целях создания запасов, а также замеченные в хулиганстве, хищениях, кражах, распространявшие панические и провокационные слухи, нарушавшие работу связи, правила противовоздушной обороны, пожарной охраны и уклонявшиеся от выполнения оборонных заданий, отвечали как за тяжчайшее преступление с рас-

смотрением дел военными трибуналами по законам военного времени. Постановлением предусматривались сокращенные (до двух суток) сроки предварительного следствия по указанным делам, органам УНКВД и УНКГБ предоставлялось право в случаях, не допускающих промедления, производить обыски и аресты без санкции прокурора. В январе 1942 г. Пленум Верховного Суда СССР своим постановлением предложил квалифицировать кражи, совершенные у эвакуированных, как имевшие место во время стихийных бедствий, а при дополнительных отягчающих обстоятельствах (группой лиц, рецидивистом и др.) — как бандитизм.

После объявления Москвы и ряда других прифронтовых городов на осадном положении, милицейским и военным патрулям было предоставлено право расстрела на месте преступления бандитов и мародеров.

В освобожденных от оккупантов населенных пунктах органы милиции принимали активное участие в выявлении и разоблачении пособников гитлеровцев. При этом милиционеры действовали не только в составе опергрупп региональных УНКВД, но и автономно. Так, сразу же после освобождения Сталинграда и его окрестностей в феврале 1943 г. руководством областного Управления милиции было дано указание сотрудникам незамедлительно приступить к проверке всех зданий, развалин и щелей на предмет выявления немецких пособников и изменников родины — полицейских, старост, карателей и т.д.

Особые организационные, тактические и оперативные меры принимались и органами милиции. Это прежде всего относилось к городам с наиболее неблагоприятной криминогенной обстановкой. Так, в Ташкент была направлена бригада НКВД СССР, которая за 40 дней работы ликвидировала банду в составе 48 человек, совершившую более 100 тяжких преступлений. К уголовной ответственности были привлечены несколько тысяч преступников (в том числе 79 убийц и 350 грабителей), военный трибунал вынес 76 смертных приговоров. Аналогичные операции были проведены в 1943 г. в Новосибирске и в 1944 г. — в Куйбышеве.

Особенно тяжкие лишения и страдания в годы войны пережили дети. Для их спасения было сделано немало. Из всех районов стра-

ны, над которыми нависла угроза оккупации, дети и детские учреждения эвакуировались в глубь страны. Только за вторую половину

1941 и первые месяцы 1942 г. было вывезено 976 детских домов с

167 223 воспитанниками.

Органы внутренних дел принимали самое активное участие в оказании помощи детям. Сотрудники занимались выявлением безнадзорных и беспризорных детей и помещали их в детские дома, приемники-распределители. Расширялась сеть детских комнат при милиции. В 1943 г. в стране было 745 детских комнат, а к концу войны их насчитывалось более тысячи. В 1942-1943 гг. милицией с помощью общественности были задержаны около 300 тыс. беспризорных подростков, большинство из которых были затем трудоустроены. Многие из них взяли на воспитание граждане.

Свой вклад в борьбу с преступностью и укрепление обороны страны внесли работники паспортных аппаратов милиции. В начале 1942 г. была проведена перерегистрация паспортов в ряде местностей СССР путем вклеивания в каждый паспорт контрольного листа. В сентябре 1942 г. на места были направлены методические рекомендации по осмотру и выявлению поддельных паспортов. Большую работу паспортные подразделения провели на освобожденных от врага территориях. Только в 1944-1945 гг. были документированы 37 млн человек, в ходе документирования выявлено пособников фашистов 8 187, бывших полицаев — 10 727, служивших в немецких учреждениях — 73 269, судимых — 2 221 человек.

Большое профилактическое значение имело своевременное изъятие оружия у населения, сбор оружия и боеприпасов, оставшихся на полях сражений. Эта работа развертывалась по мере освобождения территории страны от немецко-фашистских захватчиков. На 1 апреля 1944 г. собраны и изъяты у населения 8 357 пулеметов, 11 440 автоматов, 257 791 винтовка, 56 023 револьвера и пистолета, 160 490 фанат. Эта работа продолжалась и позже.

Эффективно действовали аппараты БХСС. Так, в 1942 г. работники БХСС Саратовской области изъяли у расхитителей, спекулянтов и валютчиков и внесли в государственную кассу: наличных денег — 2 078 760 руб., золота в изделиях — 4,8 кг, золотых монет царской чеканки — 2 185 руб., иностранной валюты — 360 долларов, бриллиантов — 35 каратов, серебра в изделиях — 6,5 кг. В 1943 г. аппаратами БХСС было изъято у преступников

денег свыше 81 млн руб. Работники милиции Ленинграда за 1944 г. изъяли у преступников 6 561 238 руб., 3 933 долларов, 15 232 руб. в золотой монете царской чеканки, 254 штуки золотых часов и 15 кг золота. За этот же период разыскано и возвращено потерпевшим имущества и ценностей на сумму 20 710 000 руб. Ленинградской милиции приходилось работать в наиболее сложных условиях. В докладной записке на имя председателя исполкома Ленинградского городского Совета начальник управления милиции Е.С. Грушко сообщал в декабре 1941 г., что рядовой состав работает по 14-16 час. в сутки, а командно-оперативный — по 18 час. Ежедневно в отряде регулирования уличного движения выбывали из строя по 60-65 человек, в отрядах речной милиции — по 20-25 человек, а в большинстве отделений милиции по 8-10 человек. Причиной этому были голод и болезни, многие умирали. В январе 1942 г. от голода умерли 166 сотрудников милиции, более 1 600 были при смерти. В феврале 1942 г. умерли 212 работников милиции. Подвиг ленинградской и московской милиции был по достоинству оценен. За успешное выполнение заданий в условиях Отечественной войны, доблесть и мужество, проявленные личным составом, Указами Президиума Верховного Совета СССР от 2 августа и 2 ноября 1944 г. ленинградская и московская милиция была награждена орденом Красного Знамени.

#### **Исправительно-трудовые учреждения**

В соответствии с требованиями военного времени была перестроена и работа исправительно-трудовых учреждений. С 22 июня по июль 1944 года в ИТЛ и ИТК поступили в общей сложности 2 527 755 осужденных. Деятельность ИТУ, а также положение осужденных регулировались ведомственной инструкцией «О режиме содержания и охране заключенных в исправительно-трудовых лагерях и колониях НКВД СССР в военное время», изданной в феврале 1942 г. Эта инструкция наделяла оперативно-служебные наряды правом в ряде случаев применять оружие без предупреждения (при побеге и преследовании заключенных, при нападении на администрацию и конвой). При открытом, злостном сопротивлении заключенных, если это сопротивление грозило серьезными последствиями и не могло быть ликвидировано иными мерами, охрана лагеря имела право после двукратного предупреждения применять оружие. Допускалось его применение и при отказе заключенных приступить к

работе. Неприменение оружия, когда к этому вынуждала обстановка, так же как и неправильное его применение, влекло за собой судебную или административную ответственность. Это открывало дорогу для произвола.

С началом Великой Отечественной войны принимаются меры по еще большей изоляции заключенных, усилению охраны, изъятию репродукторов, запрещению выдавать газеты, прекращению свиданий, переписки с родственниками и перевода им денег, увеличению до 10 часов рабочего дня и нормы выработки на 20%, прекращению освобождения отдельных категорий заключенных.

Эвакуация заключенных лагерей и колоний в связи с военной обстановкой проводилась в спешном порядке. В пути следования часть из них, в основном судимые за бытовые преступления, с остатком неотбытого срока менее года, освобождались.

В первые дни войны был изменен режим отбывания наказания как в лагерях, так и в колониях. Независимо от характера совершенного преступления для всех заключенных устанавливался единый режим отбывания наказания — строгий. Тем не менее лица, осужденные за контрреволюционные преступления, бандитизм, разбой и побег, а также граждане иностранных государств и рецидивисты были взяты под усиленную охрану. Максимально сокращалось число лиц, пользовавшихся до этого правом передвижения без конвоя, что позволило не допустить в сложных условиях работы увеличения числа побегов из мест заключения (в 1941 г. бежало 11 796 человек, что составило 0,36% к среднегодовому количеству заключенных).

С началом войны прекратилось освобождение заключенных, осужденных за особо опасные преступления (шпионаж, террор, диверсии и др.). Общее число лиц, задержанных с освобождением до конца войны, составило 17 000 человек.

Для усиления охраны заключенных администрация мест лишения свободы получила право назначать в самоохрану осужденных за малозначительные преступления, но их число не должно было превышать 20% личного состава подразделений охраны. Заключенные, зачисленные в самоохрану, хотя и несли службу без оружия, тем не менее, назначались во все караулы и конвои.

С октября 1941 г. руководству лагерей рекомендовалось максимально расконвоировать и использовать бывших работников органов НКВД, милиции, военизированной охраны, осужден-

ных за маловажные преступления, совершенные до 22 июня 1941 г., на следующих видах работ: трактористами, шоферами, слесарями, автотехниками, врачами; на административно-хозяйственной работе (заведующими фермами, прорабами, десятниками, комендантами лагерных пунктов и т.д.); в военизированной охране на должностях рядового состава; в военизированной пожарной охране на должностях рядовых и младшего начальствующего состава; в учетно-распределительных частях на должностях инспекторов, заведующих (только бывших чекистов).

Одновременно с этим запрещалось содержать на административно-хозяйственной работе, в охране и учетно-распределительных отделах судимых за контрреволюционные, а также воинские преступления, совершенные после 22 июня 1941 г.

В рамках реализации общегосударственной задачи «Все для фронта, все для победы» перед администрацией ИТУ ставились следующие задачи: обеспечение сохранности физического состояния заключенных и их полное трудовое использование; укомплектование важнейших объектов оборонного строительства и предприятий рабочей силой из числа заключенных; выпуск боеприпасов, специальной тары и другой оборонной продукции; расширение собственной производственной базы.

За 1942 г. предприятия УИТЛК выполнили план на 128,6%. Из 50 управлений и отделов исправительно-трудовых лагерей и колоний 31 значительно перевыполнило план. При этом необходимо учитывать, что к концу 1942 г. в силу объективных обстоятельств (перемещение значительного числа заключенных из европейской части Союза, бытовая неустроенность на новых местах, переполнение отдельных лагерей, эпидемические заболевания, характерные для условий военного времени, недостаточное медицинское обслуживание, пониженные нормы питания и увеличенный рабочий день) физическое истощение заключенных, особенно в северных, лесных и отдаленных ИТЛ, достигло критического состояния. В течение года умерло 248 677 человек, или примерно 20% контингента.

По указанию ГУЛАГ НКВД СССР с января 1943 г. были приняты меры, направленные на улучшение положения заключенных. К ним относились установление трех выходных в месяц, восстановление непрерывного восьмичасового сна, приве-

дение норм выработки в соответствие с аналогичными, действовавшими в отраслях производства. Была введена оплата за простой вследствие неблагоприятных погодных условий, установлены перерывы для обогрева. Время, затрачиваемое на движение к объектам труда сверх 3 км, стало включаться в рабочий день. Были приняты более жесткие меры по расстановке заключенных на работах в соответствии с установленной категорией труда. В апреле того же года на 25% снижаются применяемые нормы выработки Наркомлеса СССР при сохранении денежного поощрения на том же уровне. На 30% увеличилось премиальное вознаграждение.

Решая задачу поддержания работоспособности заключенных, необходимо было изыскать возможности для улучшения питания за счет местных ресурсов. Поэтому перед исправительно-трудовыми учреждениями выдвигается задача развития рыбного хозяйства, сбора дикорастущих ягод, грибов, трав. С этой целью выявлялись водоемы, создавались постоянные рыболовецкие артели, устанавливались места произрастания грибов и ягод.

19 апреля 1943 г., Указом Президиума Верховного Совета СССР «О мерах наказания для немецко-фашистских злодеев, виновных в убийствах и истязаниях советского гражданского населения и пленных красноармейцев, для шпионов, изменников Родины» была введена ссылка в каторжные работы, что явилось одной из экстраординарных мер наказания военной поры и первых послевоенных лет. Каторжные работы предусматривались статьей 2 Указа только для пособников гитлеровских военных преступников, уличенных в совершении расправ и насилия над гражданским населением и пленными красноармейцами, на срок от 15 до 20 лет.

Как мера наказания каторжные работы применялись вплоть до 1953 г. 11 июня 1943 г., для осуществления данного вида наказания при некоторых исправительно-трудовых лагерях НКВД были организованы специальные отделения каторжных работ. Отделение каторжных работ Воркутинского ИТЛ НКВД СССР (Коми АССР) было организовано для использования его заключенных на работах по строительству новых угольных шахт и на подземных работах в действующих шахтах. Каторжное отделение Норильского лагеря НКВД СССР (Красноярское от-

деление) предназначалось для обеспечения рабочей силой местных рудников, шахт, карьеров и кирпичных заводов. В Севвостлаге Дальстроя (станция Находка Приморской железной дороги) было образовано отделение каторжных работ на добыче золота и олова.

На 1 апреля 1945 г. в ИТЛ НКВД СССР отбывали наказание 15 586 изменников Родины, осужденных к каторжным работам, в том числе 1 113 женщин.

Осужденные к каторжным работам подлежали размещению отдельно от остальных лагерников, в особых бараках с решетками на окнах. Каторжные бараки постоянно находились на запоре и охранялись стрелками. От остальной зоны ИТЛ они отделялись высоким забором. Для осужденных к каторжным работам устанавливалась одежда специального образца, особого цвета и с нашивкой личного номера заключенного.

В течение первого года заключения осужденные к каторжным работам лишались права переписки и получения премиальных. В последующие годы, в зависимости от поведения каторжника в лагере и его отношения к труду, разрешение на переписку и выдачу премиальных денег могло выдаваться начальником лагеря. Питание и снабжение вещевым довольствием осужденных к каторжным работам производилось на общих основаниях, по действовавшим лагерным нормам. Порядок использования каторжников на работах отличался особой суровостью. Продолжительность их рабочего дня на 1 час превышала общелагерную норму. Осужденные данной категории выводились на работу всегда под усиленным конвоем. В течение первых двух лет заключения каторжники использовались только «в качестве чернорабочей силы на непосредственной работе» и в первую очередь привлекались на особо тяжелые работы. Старшие, бригадиры и мастера для осужденных к каторжным работам назначались только из вольнонаемных или заключенных других категорий.

За отказ от работы, невыполнение нормы выработки, нарушение режима и неисполнение любого распоряжения лагерной администрации для каторжников устанавливались следующие виды наказаний: увеличение рабочего дня до 2-х часов дополнительно и перевод на более тяжелую работу; содержание в одиночном карцере на срок до 20 суток; арест и привлечение к уголовной ответственности с рассмотрением дела Особым совещанием НКВД СССР.

По отбытии годичного испытательного срока каторжникам, хо-

рошо проявившим себя на работе, в быту и по лагерному режиму, распоряжением начальника лагеря могло предоставляться право на получение денежных премий, переписку с родственниками, получение посылок, а также чтение книг и газет.

В июне 1943 г. был введен особый порядок для содержания осужденных к каторжным работам в тюрьмах. Последние подлежали строгой изоляции от прочих заключенных, в том числе от осужденных за особо опасные преступления. Камеры для содержания каторжников выделялись лично начальниками тюрем, которым предписывалось проявлять особую осмотрительность на предмет прочности запоров, решеток и удобства надзора.

В годы Великой Отечественной войны ссылка особенно широко стала применяться к лицам, репрессированным в административном порядке. Новыми местами поселения для «спецвыселенцев» из числа репрессированных народностей Советским правительством были определены районы Таджикистана, Казахстана, Киргизии, Красноярского и Алтайского краев, а также Новосибирская, Тюменская, Омская и Томская области. Уже на 1 июля 1944 г. органами НКВД СССР было зарегистрировано в общей сложности 1 514 тыс. высланных немцев, калмыков, карачаевцев, чеченцев, ингушей, балкарцев и крымских татар. Их правовое положение регулировалось постановлением СНК СССР от 8 января 1945 г. В соответствии с ним, репрессированные данной категории пользовались правами граждан СССР, за исключением ограничений, связанных с запретом отлучаться за пределы района расселения. Самовольная отлучка рассматривалась как побег и влекла за собой уголовную ответственность. Трудоспособные лица рассматриваемой категории были обязаны заниматься общественно полезным трудом. С этой целью местные Советы депутатов трудящихся по согласованию с органами внутренних дел были обязаны организовать их трудоустройство в сельском хозяйстве, на промышленных предприятиях, стройках, в хозяйственных, кооперативных органах и учреждениях. Согласно установленному порядку, выселенцам разрешалось брать с собой личные вещи и инвентарь общим весом от 50 кг до 1 т. На оставляемое имущество, постройки и приусадебные участки (которые конфисковывались при репрессировании), представителями местных Советов составлялись акты. На оставляемые скот, птицу и сельхозпродукцию выселенцам выдавались особые обменные квитанции.

Несмотря на все это, спецпоселенцы испытывали значительные тяготы и лишения, которые усугублялись негативным отношением к ним со стороны коренного населения и местных властей. Так, на территории Казахстана в колхозы их повсеместно не принимали, в земельных наделах отказывали. Решение ГКО и СНК СССР о создании Управления по хозяйственному устройству спецпоселенцев при Правительстве Казахской ССР, а также соответствующих органов при областных исполкомах не исполнялось.

Со временем в результате мер по наведению порядка, предпринятых органами внутренних дел, положение спецпоселенцев стало улучшаться. Их прием и расселение осуществлялись под руководством руководителей управлений внутренних дел, с привлечением местного советского и партийного руководства.

На 1 июля 1944 г. на учете Отдела спецпоселений числились 2 225 тыс. спецпереселенцев, в том числе 1 514 тыс. немцев, карачаевцев, чеченцев, ингушей, балкарцев, калмыков и крымских татар.

Заклученными всех мест лишения свободы, спецпереселенцами, и военнопленными к концу 1944 г. было выполнено до 15% всех строительных работ по СССР, в том числе построены 842 аэродрома, авиазавод в Куйбышеве, проложено 3 573 км железных и около 5 тыс. км шоссейных дорог, а также 1 058 км нефтепроводов. Кроме того ими было добыто почти 315 т. золота, 14 398 т. олова, 8 924 тыс. т. угля, 407 тыс. т. нефти и произведено около 30 200 тыс. мин.

#### **Контрольные вопросы**

1. Какие изменения произошли в организации и деятельности органов НКВД СССР в период Великой Отечественной войны?
2. Каковы были основные направления деятельности милиции в годы войны?
3. В связи с чем и какие меры внесудебной репрессии применялись в годы войны?
4. Какие изменения претерпели в годы войны организация и деятельность внутренних войск НКВД СССР?
5. Какие изменения произошли в годы войны в организации и деятельности исправительно-трудовых учреждений?
6. Каким образом было организовано исполнение такого вида наказания, как ссылка на каторжные работы?

## Глава 11

### Органы внутренних дел Советского государства в послевоенные годы (1945—1953)

#### Органы НКВД СССР

В марте 1946 г. НКВД СССР был переименован в Министерство внутренних дел (МВД) СССР, а наркоматы внутренних дел союзных и автономных республик — в министерства.

В первые послевоенные годы ясно прослеживается курс на понижение роли МВД при одновременном укреплении МГБ. В ноябре 1946 г. в составе последнего было образовано Особое совещание. В январе 1947 г. из МВД в МГБ были переданы внутренние войска и транспортная милиция. В апреле 1948 года в МГБ из МВД были переданы войска по охране особо важных объектов промышленности и железных дорог; в апреле 1949 г. — Государственное хранилище ценностей (ГОХРАН). В октябре 1949 г. из МВД в МГБ переданы пограничные войска и милиция.

Согласно приказу МВД СССР от 4 февраля 1950 г. «Об усилении работы по розыску бежавших из мест заключения и спецпоселенцев-выселенцев, бежавших из мест обязательного поселения», ГУББ МВД СССР реорганизовывалось в Главное управление МВД СССР по оперативному розыску. В июле 1950 г. оно было передано в состав МГБ.

МВД между тем меняло свой «профиль», постепенно передавая в МГБ и другие ведомства все большее количество функций, связанных с обеспечением порядка. Кроме названных ранее подобных акций, можно отметить следующие: во исполнение постановления Совета Министров СССР от 6 мая 1951 г. войска МВД СССР по охране особо важных объектов промышленности и железных дорог были расформированы, а охрана промышленных предприятий, железных дорог, шоссейных дорог и сооружений была передана военизированной охране министерств и ведомств. В мае того же года конвойные войска были реорганизованы в конвойную охрану МВД СССР, что повлекло сокращение штатной численности,

снижение уровня социальной и правовой защиты личного состава. В июне 1951 г. были расформированы войска по охране особых лагерей и тюрем, лагерей военнопленных, а охрана этих объектов поручалась военизированной охране ГУЛАГа МВД СССР. В августе 1952 г. военизированная охрана из МВД была передана в МГБ.

В то же время на МВД возлагаются все новые обязанности хозяйственного плана. На основании постановления Совета Министров СССР от 20 мая 1950 г. «О мероприятиях по увеличению добычи и производства асбеста» в составе МВД СССР было образовано Главное управление исправительно-трудовых лагерей асбестовой промышленности. Во исполнение постановления Совета Министров СССР от 30 сентября 1950 г. «О развитии геологоразведочных работ на золото по МВД СССР в 1951-1955 годах» в составе МВД СССР было создано Геологическое управление.

Таким образом, 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 значительным, хотя на передний план выдвигалась различного рода хозяйственная деятельность преимущественно силами заключенных ГУЛАГа.

Ситуация изменилась после смерти И.В. Сталина. 5 марта 1953 года на совместном заседании Пленума ЦК КПСС, Совета Министров СССР и Президиума Верховного Совета СССР было признано целесообразным объединить Министерство внутренних дел и Министерство государственной безопасности в одно министерство — МВД СССР, которое вновь возглавил Л.П. Берия.

Сразу же был взят курс на освобождение МВД от производственно-хозяйственной деятельности. Постановлением Совета Министров СССР от 16 марта 1953 г. Главпромстрой и Главспецстрой были переданы из ведения МВД СССР в ведение Первого Главного управления при Правительстве СССР. Постановлением Совета Министров СССР от 18 марта 1953 г. из ведения МВД СССР в ведение других министерств были переданы следующие подразделения:

- в ведение Министерства металлургической промышленности СССР — Дальстрой, Енисейстрой и др.;
- в ведение Министерства электростанций и электропромышленности СССР — Гидропроект, Куйбышевгидрострой, Сталинградгидрострой;
- в ведение Министерства нефтяной промышленности СССР — Главспецнефестрой;
- в ведение Министерства путей сообщения СССР — Главное управление лагерей железнодорожного строительства. Главное управление шоссейных дорог и Особый дорожно-строительный корпус;
- в ведение Министерства сельского хозяйства и заготовок СССР — Средазгидрострой;
- в ведение Министерства промышленности строительных материалов СССР — Главасбест и Главслюда;
- в ведение Министерства лесной и бумажной промышленности СССР — Главное управление лагерей лесной промышленности;
- в ведение Министерства морского и речного флота СССР — Главгидровопгобалтстрой.

Постановлением Совета Министров СССР от 28 марта 1953 г. ГУЛАГ и Отдел детских колоний из ведения МВД СССР были переданы в ведение Министерства юстиции СССР.

В то же время в состав МВД передавались Главное управление геодезии и картографии, а также Управление уполномоченного Совета Министров СССР по охране военных и государственных тайн в печати (Главлит).

По состоянию на середину мая 1953 г. в центральном аппарате МВД СССР насчитывалось около 20 тыс. человек, всего в органах и войсках — 1 095 678 человек (без милиции). Приказом Л.П. Берии от 2 июня 1953 г. штаты центрального аппарата МВД были сокращены на 8 704 единицы.

В первые послевоенные годы прежде всего было необходимо завершить оперативно-следственные мероприятия, начатые еще в годы войны. Как это следовало из указаний руководства НКВД/МВД СССР на места с середины 1945 г. важнейшей оперативной задачей органов внутренних дел страны стала работа по выявлению и разоблачению карателей и других участников зверств на временно оккупированной территории СССР. В ней были задействованы сотрудники территориальных органов внутренних дел, проверочно-фильтрационных, исправительно-трудовых и специальных лагерей,

лагерей и спецгоспиталей для военнопленных и интернированных.

Особо актуальной при этом была очистка западных окраин СССР от бандитских группировок и антисоветского националистического подполья, сформировавшихся еще в годы Великой Отечественной войны при активном участии гитлеровских оккупантов. В целях разгрузки тюрем Украины, Белоруссии и Прибалтики значительная часть следственных арестованных из числа бывших немецких ставленников, полицейских и т.п., согласно совместной директиве НКВД и НКГБ СССР от 15 марта 1945 г., были «эвакуированы в отдаленные лагеря» НКВД СССР. Располагались они на территории Коми АССР, Архангельской, Свердловской, Кировской и Куйбышевской областей. Окончание предварительного расследования по данным уголовным делам поручалось республиканским НКВД и областным УНКВД по месту расположения указанных мест заключения. С этой целью ими были организованы следственные группы во главе с заместителями соответствующих министров и начальников управлений. За счет местных ресурсов следственные группы обеспечивались как оперативным составом, так и техническими средствами.

Подследственные данной категории содержались в лагерях в условиях строгой изоляции. Рассматриваемыми оперативно-следственными мероприятиями первоначально предусматриваюсь охватить 16 500 человек, в действительности их число превысило 45 тыс. Несмотря на это, специальные группы следователей или оперативно-чекистские отделы (ОЧО) лагерей, которым они были поручены, были крайне малочисленны или обладали низкой квалификацией. Так, в Севпечлаге фильтрация 9 929 лиц рассматриваемой категории была возложена на лагерный ОЧО, располагавший всего 4 сотрудниками.

Несмотря на то что указанной директивой от 15 марта 1945 г. устанавливался 2-х месячный срок для окончания следствия на «эвакуированных заключенных» рассматриваемой категории, и по прошествии 17 месяцев значительное количество их дел осталось не расследованным. Так, в Унжлаг Горьковской области 1 032 арестованных из Западной Украины поступили еще в июле 1944 г. Их дела

по прибытии были сданы в оперативно-чекистский отдел лагеря, где и оставались без движения до мая 1945 г. Тем временем содержащиеся под стражей в неприспособленных условиях заключенные испытывали большие тяготы и лишения. По состоянию на 18 мая 1945 г. из числа прибывших в лагерь 74 человека умерли и 200 находились на стационарном лечении, 276 арестованных дошли до состояния крайнего истощения и к труду стали непригодны. Выполнять тяжелую физическую работу смогли выполнять только двое.

Как оказалось, многие арестованные прибыли в лагерь без следственных дел и каких-либо компрометирующих материалов, которые не поступили и впоследствии. Из 708 заключенных данной категории, содержащихся под стражей в Воркутлаге, на 15 июля 1946 г. в отношении 208 человек уголовные дела отсутствовали, а в отношении 500 длительное время не выполнялись отдельные требования о доследовании, посланные по месту совершения инкриминируемых деяний.

Подобные обстоятельства существенно повлияли на очень высокий процент прекращения дел. Так, из 952 дел на 1 383 арестованных, рассмотренных прокурорскими работниками в апреле — мае 1946 г. в Воркутлаге, прекращены были 510 на 786 человек, т.е. свыше 50%. Основными причинами к этому, по заключению сотрудников прокуратуры, послужили аресты, производившиеся в ходе массовых операций без достаточных к тому оснований, а также отстранение органов прокуратуры от отбора арестованных для направления на фильтрацию. По значительному количеству уголовных дел отмечались факты, когда арестованные отказывались от своих прежних показаний, ссылаясь на применение к ним мер физического воздействия, незнание русского языка и т.п.

7 июня 1946 г. Главная военная прокуратура обратилась в МВД СССР с представлением о необходимости возврата с целью завершения расследования заключенных рассматриваемой категории по месту их ареста. В ответ на это С.Н. Круглое ограничился лишь направлением в лагерь руководящих работников заинтересованных республиканских органов МВД СССР вместе с компроматериалами, по которым можно было бы закончить соответствующие уголовные дела в лагерях.

Подобный порядок производства по делам о контрреволю-

ционных преступлениях, во многом противоречивший действующему законодательству\*, диктовался не только сиюминутными выгодами по очищению регионов, наиболее подверженных националистическими бандпроявлениями от нежелательных элементов. Предварительное расследование по делам рассматриваемой категории на западных окраинах в первые послевоенные годы значительно осложнялось организованным вооруженным сопротивлением националистов, которые всячески препятствовали его проведению. Так, во всех западных областях Украины оуновское подполье жестоко расправлялось со свидетелями, дающими показания на участников гитлеровских злодеяний из числа членов «Организации украинских националистов» и «Украинской повстанческой армии». Порой это создавало непреодолимые трудности в сборе доказательств. Данное обстоятельство приводило не только к значительному увеличению сроков следствия, но и к отказу многих свидетелей от своих показаний в суде и, как следствие, возврату таких дел на доследование. 1 июня 1948 г. УК КП(б) Украины вынуждено было вынести по этому поводу специальное решение «О мерах по ограждению свидетелей, дающих показания в следственно-судебных органах, от репрессий со стороны банд украинско-немецких националистов». На его основе органами МВД СССР также были предприняты соответствующие мероприятия, в том числе и по «эвакуации» лиц рассматриваемой категории в отдаленные лагеря.

В изучаемый период органы внутренних дел продолжали принимать активное участие в проверочно-фильтрационных мероприятиях, осуществлявшихся в отношении репатриантов — как бывших военнопленных, так и гражданских лиц, сосредоточенных с этой целью в разного рода спецлагерях НК.ВД/МВД СССР. Практика показала, что «государственная проверка» вылилась в необоснован-

---

\* Согласно статье 123 УПК РСФСР 1923 года, следствие по делам арестованных должно бы вестись только по месту совершения преступлений. В порядке исключения по месту ареста разрешалось осуществлять расследование (без ущерба для его полноты и качества) лишь по малозначительным делам.

ные массовые репрессии. В постановлении ЦК КПСС и Советского Правительства «Об устранении последствий грубых нарушений законности в отношении бывших военнопленных и членов их семей» от 29 июня 1956 г. отмечалось, что, как показала проверка в спецлагерях НКВД СССР, они содержались практически в тех же условиях, что и заключенные исправительно-трудовых лагерей.

Как было отмечено в справке комиссии по реабилитации жертв политических репрессий, подготовленной в декабре 1994 г., в качестве прикрытия для привлечения к принудительным работам с особо опасными и тяжелыми условиями труда была использована фильтрация репатриированных советских граждан, возвращавшихся на Родину из-за рубежа в проверочно-фильтрационных лагерях НКВД СССР.

Наряду с этим необходимо признать, что в рамках возложенных на них полномочий, действуя во исполнение действующего законодательства и ведомственных нормативно-правовых актов, советские органы внутренних дел проделали огромную работу по обеспечению возврата советских людей на Родину, а также привлечению к ответственности лиц, повинных в тяжчайших преступлениях. С окончанием Великой Отечественной войны, когда поток репатриированных советских граждан, возвращающихся из-за рубежа, резко возрос, действовавшие за пределами СССР проверочно-фильтрационные комиссии в установленных местах сосредоточения репатриантов перестали справляться не только с проведением необходимых оперативно-розыскных мероприятий, но даже с регистрацией всех поступающих лиц. В результате огромное количество советских репатриантов оказалось в приграничных сборно-пересыльных пунктах и лагерях Наркомата обороны СССР, проверочно-фильтрационные группы в которых отсутствовали. Сложившееся положение создало реальную угрозу беспрепятственного проникновения на территорию Советского Союза граждан, представлявших большую общественную опасность.

Чтобы исправить сложившееся положение, руководство органов НКВД Украины, Белоруссии, Латвии, Эстонии, Литвы, Молдавии, Ленинградской и Мурманской областей в указанных пограничных пунктах (лагерях) НКО СССР создало специальные группы, возложив на них учет и регистрацию каждого репатриирован-

ного. При отсутствии компрометирующих материалов об активном пособничестве оккупантам проверка завершалась в органах внутренних дел по месту постоянного жительства.

В последующем, учитывая невозможность содержания всех без исключения репатриированных в проверочно-фильтрационных лагерях, директивой НКВД СССР от 29 октября 1945 г. их дальнейший прием туда был запрещен. С этого момента все гражданские лица подлежали проверке местными органами внутренних дел. При этом учет лиц данной категории возлагался на органы милиции. На местах проверкой репатриантов занимались районные комиссии, укомплектованные необходимым количеством оперативников из местных органов внутренних дел.

При этом выявленные предатели, ставленники, пособники оккупантов и т.п. подлежали передаче в органы МВД СССР. Следствие по делам арестованных было направлено на разоблачение их преступной деятельности, выявление их скрывшихся сообщников, антисоветского подполья и агентуры противника. Был установлен срок окончания деятельности указанных проверочно-фильтрационных комиссий — на 1 февраля 1947 г.

Особую группу в рассматриваемой сфере составляли лица, в отношении которых поступали данные об их участии в гитлеровских злодеяниях. Для оперативной разработки они направлялись в проверочно-фильтрационные лагеря НКВД СССР. Емкость каждого из них, в соответствии с приказом НКВД СССР от 31 января 1945 г., была рассчитана на 3 тыс. человек. Первоначально они дислоцировались в Ковеле, Одессе (УССР), Таурасе и Каунасе (Литовская ССР). К лету 1945 г. на территории Советского Союза действовали уже 43 подобных спецлагеря и 26 проверочно-фильтрационных лагерей. 74 ПФЛ и 22 сборно-пересыльных пункта с указанной целью были организованы на территории Германии и в странах Восточной Европы.

Благодаря рассмотренным мероприятиям к уголовной ответственности были привлечены многие гитлеровские пособники, совершившие в годы войны тяжчайшие злодеяния. Так, в августе 1946 г. УМВД по Кировской области были арестованы четверо репатриантов из числа советских немцев. Как выяснилось в ходе следствия, в 1941 г. они перешли на сторону врага и поступили на службу в его

разведывательные органы, после чего приняли активное участие в арестах оказавшихся в оккупации советских и партийных работников, а также в угоне советских граждан в Германию.

По состоянию на 1 января 1946 г. общее число репатриантов, зачисленных по результатам фильтрации в «спецконтингент НКВД» составило 228 018 человек; 125 812 из них содержались в проверочно-фильтрационных лагерях, а 102 206 были помещены в исправительно-трудовые лагеря НКВД СССР. К 1 марта 1946 г. число «спецконтингента» возросло до 339 618. Внутренние перемещенные лица (т.е. не покидавшие в годы войны пределов СССР) при этом составляли 272 867 человек (или 6,5% от 4 199 488 всех учтенных репатриантов).

Наиболее многочисленную группу советских граждан, потенциально причастных к гитлеровским злодеяниям, являлись лица, принимавшие участие в военных действиях на стороне гитлеровской Германии. Учетом и оперативно-чекистским обслуживанием лиц этой категории, согласно приказу НКВД СССР от 10 января 1946 г., занимались Отдел спецпоселений НКВД/МВД СССР и находившиеся в его ведении спецкомендатуры. Их сотрудниками было выявлено и разоблачено значительное количество лиц, совершивших тяжчайшие злодеяния на оккупированной территории. Так, в июле 1947 г. сотрудниками УМВД Кемеровской области были выявлены и разоблачены 10 человек, прежде состоявших на службе в 631-м карательном батальоне, сформированном гитлеровцами в 1942 г. и принимавших непосредственное участие в массовом уничтожении, грабежах и угоне в Германию советских граждан на территории Ленинградской, Калининской и Витебской областей.

По окончании Великой Отечественной войны на основе накопленных в предшествующий период обличительных материалов была развернута активная деятельность по подготовке в СССР массовых открытых процессов над нацистскими преступниками, которые проходили в два этапа под руководством специальных комиссий, образованных по решению ЦК ВКП(б) и Советского правительства в 1945-1947 гг.

На проведение оперативных мероприятий и предварительного расследования по делам рассматриваемой категории были брошены сотрудники центрального аппарата НКВД, НКГБ и ГУКР «Смерш» НКО СССР под общим руководством союзного наркомата (министерства) внутренних дел.

Наряду с подготовкой материалов для открытых процессов, значительная работа органами внутренних дел была проделана по передаче выявленных и разоблаченных участников злодеяний из числа военнопленных противника на рассмотрение в закрытых заседаниях военных трибуналов войск МВД СССР и Особого совещания.

Основным содержанием оперативной работы среди военнопленных противника на данном этапе являлось тщательное изучение их состава и выявление лиц, причастных к гитлеровским злодеяниям в силу своего должностного положения, либо служебных обязанностей в оккупационных структурах, карательных органах и вооруженных силах нацистской Германии. Ее обеспечению способствовали формирование развитой информационной системы, осуществлявшей криминалистические учет и регистрацию лиц, подозреваемых в военных преступлениях, а также массивов данных о гитлеровских злодеяниях. Так, одним наиболее перспективных объектов для оперативной разработки военнопленных противника на предмет выявления участников военных преступлений, были признаны военнослужащие войск СС. Их разоблачение облегчало наличие почти у всех бывших эсэсовцев и полицейских особых татуировок, обозначающих группу крови. Таким образом, оперативникам удалось выявить практически неизгладимые отличительные признаки военнослужащих войск СС, которые в большинстве своем тщательно скрывали это обстоятельство, справедливо опасаясь ответственности за злодеяния на оккупированной территории СССР.

В этой связи, согласно директиве НКВД СССР от 22 ноября 1945г. во всех лагерях и спецгоспиталях были проведены специальные медосмотры. Пленные, у которых были выявлены указанные татуировки, ставились на оперативный учет и подлежали «активной разработке» в качестве наиболее вероятных участников военных преступлений. Только благодаря указанным мероприятиям, в 1945 – 1946 гг. было выявлено до 15 тыс. эсэсовцев.

На выявление личного состава отдельных частей и соединений войск СС МВД СССР обращалось особое внимание. Так, согласно его ориентировки от 20 сентября 1946 г., активное участие в отличавшихся особой жестокостью массовых злодеяниях, принимал весь

личный состав дивизии СС «Мертвая голова». В этой связи лагерным ОЧО было предписано выявлять среди военнопленных бывших гитлеровских солдат и офицеров, ранее проходивших службу в данном соединении, с тем чтобы вести расследование конкретных фактов их военных преступлений.

Согласно директиве МВД СССР «О выявлении среди военнопленных и интернированных немцев военных преступников» от 3 декабря 1946 г., в течение 3-х месяцев был негласно произведен учет содержащихся в лагерях и спецгоспиталях лиц, подпадавших под определенные ею категории «главных военных преступников» и «военных преступников». За всеми ними устанавливалось усиленное наблюдение. Вместе с тем директивой особо подчеркивалось, что пленные, подпадавшие под указанную директиву только на этом основании, без доказательств конкретной вины, ответственности не подлежали. С 6 апреля 1948 г. по местам содержания военнопленных осуществлялся розыск подозреваемых военных преступников по спискам как конкретных лиц, так и частей, соединений и учреждений гитлеровцев, причастных к злодеяниям на оккупированной территории СССР.

Необходимо отметить, что в вопросах уголовного преследования гитлеровских военных преступников МВД СССР занимало активную позицию и не ограничивалось оперативно-следственными мероприятиями только в отношении тех военнопленных, которые находились в его власти. В необходимых случаях его руководство обращалось к главе советского внешнеполитического ведомства В.М. Молотову с инициативой о предании суду на территории Советского Союза и тех военных преступников, которые находились за рубежом. Это служило поводом и основанием для принятия Советским государством необходимых мер по их выдаче и депортации согласно межсоюзническим соглашениям. В свою очередь, МИД по мере возможности своевременно информировал МВД СССР о местонахождении и перемещениях установленных военных преступников. Так, в июне 1947 г. С.Н. Кругловым в указанном порядке был поставлен вопрос о доставке из Югославии для привлечения к ответственности за организацию злодеяний на оккупированной территории СССР фельдмаршала Э. Клейста и генерала артиллерии Г. Ангелиса.

19 февраля 1949 г. советское правительство обязало органы внутренних дел представить конкретные предложения о порядке и сроках репатриации военнопленных, состоящих на оперативном учете как предполагаемые участники военных преступлений до 1 октября текущего года. Таким образом, на оперативно-следственную разработку указанных лиц, общее количество которых к этому времени превысило 40 тыс., отводилось всего 7 месяцев. Разрешению этой задачи было посвящено Всесоюзное совещание руководящих оперработников МВД— УМВД и заместителей начальников лагерей для военнопленных по оперативной работе, состоявшееся в начале мая 1949 г. в Москве. Порученные им мероприятия должны были обоснованно «внести ясность» в отношении каждого пленного, находившегося на оперучете — подлежит он репатриации или нет.

Особенностью оперативно-следственных мероприятий данного этапа, является создание специальных режимных лагерей, в которых находились все военнопленные, отведенные от репатриации и состоящие на оперативном учете как предполагаемые военные преступники. При этом создавались отдельные лагеря для разработки рядового и младшего командного состава, старших и высших офицеров вермахта. Внутри каждого лагеря в ходе разработки пленные изолировались еще и по национальному признаку. Для содержания военнопленных-подучетников из числа старших офицеров выделялись отдельные режимные лагеря: №27 (Красногорск), №62 (Киев), №74 (Горьковская область), №168 (Минск), №185 (Ивановская область), №270 (Новгородская область), №437 (Вологодская область). Помешенные в них 4 тыс. бывших полковников, подполковников и майоров, «поведение которых на территории СССР в период войны осталось недостаточно проверенным», подлежали тщательной проверке на предмет разоблачения среди них военных преступников. Репатриация данной категории военнопленных была отложена на декабрь 1949 г., т.е. на последнюю очередь. Их списки, составленные по данным архивных следственных дел и распространенные по всем региональным министерствам, управлениям внутренних дел и ОЧО лагерей военнопленных, ориентировали на разоблачение находившихся в плену старших офицеров вермахта — командиров полицейских, жандармских, охранных и иных формирований, совершивших в годы войны тяжкие преступления на территории СССР. При получении компрометирующих материалов на лиц, значащихся в указанных списках, они незамедлительно направлялись «для реализации» по месту их содержания (т.е. привлечения к суду), с одновре-

менным информированием об этом Оперативного управления ГУПВИ МВД СССР.

Для ускорения следствия по делам военных преступников, приказом МВД СССР от 10 мая 1949 г. в УМВД по Смоленской, Брянской, Орловской, Вели-ко-Лукской, Тульской, Курской, Крымской, Ростовской, Новгородской, Воронежской, Ленинградской областям и Краснодарскому краю, были организованы специальные оперативно-следственные группы. Перед ними были поставлены задачи расследования дел о злодеяниях гитлеровцев непосредственно на местах и привлечения виновных к ответственности. С санкции Оперативного управления ГУПВИ МВД СССР указанным группам из лагерей могли передаваться подозреваемые военнопленные. Подчинялись они руководству местных отделов (управлений) по делам военнопленных и интернированных, МВД-УМВД или заместителям начальников управлений лагерей военнопленных по оперативной работе.

После рассмотренных подготовительных мероприятий, в период с 1 июня по 10 сентября 1949 г., на основе распоряжения МВД СССР, получившего в свою очередь соответствующие полномочия от советского правительства, была произведена «филтрация» контингента лагерей военнопленных. К этому времени общее количество лиц, находящихся в оперативной разработке и под следствием за причастность к злодеяниям на оккупированной территории составило около 87 тыс. Основной задачей «филтрации» было недопущение выезда из пределов СССР лиц, виновных в совершении военных преступлений.

В конечном счете нагрузка следственных органов, главным образом ОЧО лагерей военнопленных в 4-м квартале 1949 г. по сравнению с предшествующим периодом возросла в 12 раз. Несмотря на исключительно большое количество расследованных в крайне сжатые сроки уголовных дел, военным прокурором войск МВД СССР качество проделанной в данной сфере работы было признано удовлетворительным. Как отмечалось, при этом были соблюдены все необходимые процессуальные нормы, в том числе обеспечено право перевода всех материалов дел на родной язык подсудимых.

По окончании войны продолжилась осуществляемая органами внутренних дел карательная практика на подконтрольных Советскому государству зарубежных территориях. 4 июля 1945 г. аппараты уполномоченных НКВД СССР по фронтам были расформированы. Учитывая «новую расстановку войск Красной Армии на Западе», среди прочих оргмероприятий, произведенных в данной связи, уполномоченный НКВД СССР по 1-му Белорусскому фронту был переименован в уполномоченного НКВД СССР по Группе советских оккупационных войск в Германии (далее — ГСОВГ)- На эту должность был назначен заместитель наркома внутренних дел СССР И.А. Серов. В его функциональные обязанности входили: организация и руководство оперативной работой на территории Германии, оккупированной советскими войсками; розыск и изъятие военных преступников, сотрудников гестапо и других немецких карательных органов, руководящего состава областных, городских и районных национал-со-

циалистических организаций, командно-политического состава гитлеровских военизированных организаций (в том числе СС, СА, тюрем, концлагерей, военных комендатур и т.п.).

И.А. Серову были подчинены войска НКВД по охране тыла ГСОВГ, а также лагеря, тюрьмы и проверочно-фильтрационные пункты на территории Германии. Кроме того, в своей деятельности И.А. Серов опирался на Управление МВД СВАГ, которое также было организовано в изучаемый период.

С целью «изъятия» и ареста военных преступников, скрывавшихся на территории Восточной Германии, находившиеся в ведении И.А. Серова внутренние войска регулярно «прочесывали» города, населенные пункты и лесные массивы. Первоначальная фильтрация задержанных, как и прежде, осуществлялась опергруппами, к январю 1946 г. насчитывавшими 2 230 сотрудников НКВД. Так, при указанных обстоятельствах в процессе фильтрации в августе 1945 г. были арестованы 110 бывших сотрудников гестапо, СД и иных карательных органов; в сентябре — 1 313; в октябре — 929. В частности сотрудниками оперсектора НКВД провинции Тюрингия был задержан бывший адъютант коменданта города Остров Псковской области Шотте, при обыске у которого были обнаружены несколько фотоснимков, уличающих его в зверствах над мирными гражданами СССР. В результате он вынужден был признаться что, исполняя свои служебные обязанности, он неоднократно лично вешал советских патриотов.

Значительные усилия в изучаемый период были направлены на устранение процессуальных нарушений, ранее вызывавшихся военной обстановкой. В частности, основной целью надзорной работы в послевоенные годы было приведение оперативно-следственных мероприятий в полное соответствие с требованиями Постановления СНК СССР и ЦК ВКП(б) «Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия» от 17 ноября 1938 г. Подобные меры оказались весьма своевременными и актуальными.

Практика свидетельствовала об имевшем место во многих случаях «поверхностном подходе» к арестам, осуществлявшимся сотрудниками МВД СССР по недоработанным или не внушающим доверия оперативным материалам. С одной стороны, это позволяло арестованным скрывать свои преступные деяния, с

другой, приводило к заключению под стражу невинных людей. Часто личность граждан, обвиняемых в предательстве, службе в карательных органах оккупантов, участии в их злодеяниях, надлежащим образом не устанавливалась. При этом игнорировались расхождения в именах, отчествах, датах и местах рождения и других установочных данных. В результате только после ареста выяснялось, например, что то или иное лицо имеет лишь внешнее сходство или совпадающие анкетные данные с подлинным военным преступником и на самом деле к инкриминируемым злодеяниям никакого отношения не имеет.

Большое распространение в послевоенные годы получила практика возбуждения уголовных дел лишь на основании протоколов опознания по фотографиям, распространяемым в ходе оперативно-розыскных мероприятий. Поскольку при этом органы МВД СССР «излишне доверяли» результатам подобных следственных действий, она также породила немало случаев неосновательного привлечения к уголовной ответственности. Например, 29 сентября 1950 г. был арестован Ф.Ф. Казначеев. Основанием к этому послужили показания четырех свидетелей, опознавших его по фотоснимку как шеф-повара одного из немецких лагерей, где содержались военнопленные. Свидетели утверждали, что он издевался над пленными. При личном же предъявлении обвиняемого тем же свидетелям он опознан не был, в результате чего после месячного содержания под стражей был освобожден.

Необходимо отметить, что формы и методы, практиковавшиеся органами внутренних дел в официальном порядке, породили множество грубейших нарушений законности и прав обвиняемых, что выражалось прежде всего в применении физического и другого воздействия в отношении подсудимых. Случаи применения незаконных арестов и методов следствия, получили распространение и за рубежом. Так, 30 мая 1946 г. военным прокурором 5-й Ударной армии при проверке тюрьмы опергруппы НКВД Гюстровского округа на ее территории была обнаружена специальная камера «строгого режима», в которую помещались арестованные, отказывавшиеся подписывать протоколы своих допросов. По сути это означало жестокую пытку, поскольку данная камера представляла собой цементированное помещение, заполненное ледяной водой. На момент проверки там был обнаружен подсудимый Р. Шлейзе, простоявший в воде свыше 7 часов.

С целью приведения всей оперативно-следственной работы в полное соответствие с требованиями указанного Постановления от 17 ноября 1938 г., руководством органов внутренних дел и военной прокуратуры войск МВД СССР были предприняты меры по привлечению к «суровой судебной ответственности» каждого из своих, допустивших подобные нарушения. Однако, несмотря на принимавшиеся в этой сфере меры, подобные негативные проявления сопровождали оперативно-следственные мероприятия еще долгие годы. Борьбе с ними был посвящен целый ряд директив и приказов со стороны как высшего, так и регионального руководства органов внутренних дел, адресованных нижестоящим подразделениям. Кроме того, генеральный прокурор, главный военный прокурор Вооруженных Сил и военный прокурор войск МВД СССР периодически входили в Министерство внутренних дел СССР с представлениями о выявленных нарушениях закона в данной сфере.

4 апреля 1953 г. был издан приказ МВД СССР «О запрещении применения к арестованным каких-либо мер принуждения и физического воздействия». За нарушение данного приказа к ответственности стали привлекаться не только непосредственные виновники, но и их руководители.

### **Органы милиции**

После окончания Великой Отечественной войны чрезвычайно острой оказалась проблема укомплектования милиции опытными, знающими свое дело, надежными кадрами. За годы войны советская милиция потеряла многих своих лучших работников, и в первые послевоенные годы почти повсеместно наблюдался значительный некомплект личного состава. В Псковской области, например, на 1 января 1947 г. он составлял 43%, в Приморском крае — 53%, в Саратовской области — 58%, в Калининградской области — 70%. Из-за острой нехватки людей наружные посты в подразделениях милиции обеспечивались личным составом только на 74%, что значительно ослабляло усилия по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

Для выхода из создавшегося положения были приняты меры к направлению на службу в милицию бывших партизан, красноармейцев, передовых рабочих, колхозников. К 1948 г. в рядах советской милиции служили 24 Героя Советского Союза. В 1949 г. начальником управления милиции Ленинграда был назначен бывший командир дивизии Герой Советского Союза И.В.

Соловьев. Приход в милицию опытных офицеров и солдат Советской Армии оказал самое благоприятное воздействие на укрепление дисциплины, повышение оперативно-служебного мастерства личного состава.

Совершенствованию работы с кадрами способствовало создание в феврале 1947 г. в Главном управлении милиции МВД СССР отдела кадров, а на местах — в республиканских и областных управлениях милиции — отделений кадров.

Постепенно устранялись диспропорции между ростом населения и увеличением штатной численности милиции. Численность личного состава милиции последовательно возрастала: в 1950 г. штаты милиции достигли 232 548 сотрудников, а на 1 июня 1953 г. насчитывался 233 791 человек в госбюджетной и 43 926 человек в ведомственной милиции. Ухудшалось соотношение окладов работников органов внутренних дел и средней ставки занятого населения. Штатная численность местных органов определялась преимущественно «пробивной» способностью руководителей, а не особенностью регионов и складывавшейся в них оперативной обстановкой. В результате «плотность» милиции в регионах со сложной оперативной обстановкой (Кемеровская, Молотовская, Свердловская и другие области) оказалась меньшей, нежели в республиках, краях и областях, где положение было стабильным.

Повсеместно наблюдалась тенденция создавать карликовые отделы и отделения — таким образом учреждались должности начальников, старших оперативных уполномоченных, чтобы повысить оклады. Структура органов усложнялась, рос «бумагооборот», бюрократизм. К середине 50-х годов на каждого исполнителя приходился начальник, на каждого оперуполномоченного — трое старших оперуполномоченных. Поэтому в качестве первоочередной ставилась задача сократить личный состав управлений милиции на 15%, а освободившуюся численность (около 5 тыс. единиц) использовать для усиления низовых органов милиции.

Одновременно осуществлялось организационное укрепление милиции. В 1946 г. отдел уголовного розыска Главного управления милиции МВД СССР был преобразован в Уп-

правление уголовного розыска. Деятельность его строилась по территориальному принципу. Существенно усиливались низовые аппараты уголовного розыска.

В 1947 г. отдел БХСС Главного управления милиции МВД СССР также был преобразован в управление по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией.

В том же году на особое положение была переведена милиция Москвы, столиц союзных республик, Ленинграда, Архангельска, Мурманска и Владивостока. Подразделения милиции в этих городах строились по войсковому принципу, на них были распространены уставы Советской Армии. Улучшалась их техническая оснащенность, материально-бытовое обеспечение сотрудников.

Интенсивное комплектование милиции требовало особого внимания к организации профессиональной подготовки личного состава. «Работать и учиться, учиться и работать» — таков девиз тех лет. В органах милиции комплектовались учебные группы с учетом служебно-отраслевой специфики. Единая 140-часовая программа обучения включала идеологическую (марксистско-ленинскую), оперативно-служебную, строевую и огневую подготовку. Одновременно расширялась сеть ведомственных средних специальных и высших учебных заведений, организовывалась учеба личного состава в гражданских учебных заведениях страны.

Большая роль в подготовке кадров отводилась криминалистическим музеям, выполнявшим роль научных и учебно-методических центров. До 1947 г. их было только три: в Москве, Ленинграде и Свердловске. На Украине, в Таджикистане, Башкирии, в Ивановской, Новосибирской и Саратовской областях имелись криминалистические уголки. Учитывая большую роль музеев для повышения оперативно-служебного мастерства. Главное управление милиции МВД СССР в апреле 1947 г. приняло решение о создании криминалистических музеев во всех республиканских, областных и краевых управлениях милиции. Для этих целей были выделены довольно значительные для того трудного времени средства, что позволило уже в 1947 г. открыть еще 12 таких музеев.

На базе криминалистических музеев проводились занятия с оперативным составом управлений милиций и работниками периферийных органов, что способствовало повышению их профессионального мастерства, позволяло не только обобщать, но и активно пропагандировать передовой опыт борьбы с преступностью.

В октябре 1949 г. решением советского правительства милиция

была передана из МВД в Министерство государственной безопасности. Эта мера была вызвана временным расширением функций милиции по обеспечению государственной безопасности, необходимостью обеспечить более тесное взаимодействие органов госбезопасности и милиции в борьбе с преступностью.

Много внимания в рассматриваемый период уделялось совершенствованию нормативной базы в деятельности милиции. В 1948 г. был введен в действие новый Дисциплинарный устав милиции, сыгравший важную роль в укреплении дисциплины и обеспечении законности в ее деятельности. В том же году был принят Устав постовой и патрульной службы, определивший задачи этой службы милиции, порядок ее несения, обязанности и права постовых и патрульных милиционеров. Устав предусматривал создание офицерских постов милиции, установил категории постов, уточнил правила составления дислокации. Позднее, в 1952 году Устав постовой и патрульной службы был дополнен новыми положениями.

Особое внимание милиции было обращено на ликвидацию воровских и грабительских шаек. Лишь в первом квартале 1946 г. ленинградская милиция обезвредила десятки преступных групп, изъяв у них большое количество оружия и боеприпасов. Накануне выборов в Верховный Совет СССР в 1946 г. белорусская милиция ликвидировала 40 воровских и грабительских групп, арестовала 2 212 преступников. Хороших результатов добились аппараты уголовного розыска Краснодар, Ростова-на-Дону, Киева и ряда других городов.

Из первых послевоенных лет самыми трудными были 1946 и 1947 гг., когда из-за неблагоприятных климатических условий, вызвавших неурожай, сократилось количество продуктов питания, сырья, предметов широкого потребления. Многие регионы страны поразил голод. Борьба за хлеб стала одной из главных задач. На органы милиции была возложена обязанность систематически проверять состояние и сохранность зерна в хранилищах и на заготовительных пунктах, выявлять и пресекать, привлекая к строгой ответственности, виновных в порче, хищении хлеба и хлебопродуктов. Милиция проверяла состояние токов, готовность элеваторов, складов, крупорушек, пригодность транспортных средств к перевозке хлеба, обеспечивала его охрану.

Особое значение охрана продуктов сельского хозяйства при-

обретала во время посевных и уборочных работ. Тысячи тонн зерна были возвращены государству органами милиции, своевременно выявившими хищения и злоупотребления.

Сложившиеся трудности с продуктами питания и предметами первой необходимости использовали в своих корыстных целях спекулянты. 13 сентября 1946 г. Совет Министров СССР издал постановление, в котором предусматривался широкий комплекс мер по активизации борьбы правоохранительных органов со спекуляцией. Органы милиции обязывались усилить оперативно-розыскную деятельность по предупреждению и своевременному раскрытию этих преступлений. На базарах и рынках всех крупных городов создавались филиалы отделений милиции, на которые возлагалась борьба не только со спекуляцией, но и мошенничеством, карманными кражами.

Среди мер, направленных на повышение благосостояния населения, важное место занимали проведенные в конце 1947 г. денежная реформа и отмена карточной системы на продовольственные и промышленные товары. В подготовке и проведении этих важных общегосударственных мероприятий принимали участие все партийные, советские и административные органы, в том числе и милиция, на которую была возложена охрана новых денег при перевозке и на обменных пунктах.

4 июня 1947 г. Президиумом Верховного Совета СССР принят Указ «Об уголовной ответственности за хищение государственного и общественного имущества», который не только устанавливал более суровое наказание за посягательство на народное добро, но и значительно повысил ответственность должностных лиц за сохранность социалистического имущества. Милиция активизировала борьбу с хищениями. В начале 1948 г. по согласованию с местными партийными и советскими органами, милиция провела тщательную проверку предприятий и учреждений торговли продуктами и товарами широкого потребления. Всего было проверено свыше 76 тыс. магазинов, ларьков, столовых, палаток. Во втором полугодии органы милиции проверили деятельность более 280 тыс. материально ответственных лиц. По результатам проверки около 30 тыс. за нарушения и злоупотребления были отстранены от работы.

Аналогичные проверки осуществлялись в 1949 и 1950 гг. в системе снабженческих органов Министерства легкой промышленности, скупочных пунктах промысловой кооперации.

После передачи милиции и уголовного розыска в МГБ в августе 1950 г. была осуществлена реорганизация Главного управления милиции (ГУМ). В его составе 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 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. Кроме того, образовывался ряд отделов по видам деятельности милиции.

К этому периоду относится создание при Главном управлении милиции в качестве самостоятельной структурной единицы Научно-исследовательского института криминалистики. Это было особенно важно, поскольку в тех условиях научно-техническое обеспечение было еще слабым звеном в структуре органов милиции. Еще в начале 1947 г. насчитывалось 3 научно-технических отдела, 25 отделений, 90 научно-технических групп. Дополнительно в качестве самостоятельных единиц было образовано 30 научно-технических отделов, 40 отделений и 61 группа. Научно-технические подразделения подчинялись непосредственно начальнику местного управления милиции или его заместителю. Одновременно была организована подготовка экспертов на базе Высшей школы МВД СССР и при всех местных научно-технических отделах.

В октябре 1952 г. решением Совета Министров СССР на милицию была возложена охрана объектов торговли, а также некоторых учреждений и предприятий промышленности. В составе управления милицейской службы был организован отдел вневедомственной наружной сторожевой охраны и соответствующие структурные подразделения на местах.

### **Исправительно-трудовые учреждения**

В послевоенное время правовое положение заключенных регулировалось Инструкцией по режиму содержания заключенных в исправительно-трудовых лагерях и колониях МВД, объявленной приказом МВД СССР от 24 марта 1947 г. Осужденные на срок от 3-х лет и выше, согласно инструкции, наказание отбывали в исправительно-трудовых лагерях, а осужденные на срок до 3-х лет — в исправительно-трудовых колониях. В ИТЛ и ИТК МВД устанавливался общий и усиленный режим содержания заключенных, которые призваны были обеспечить надежную изоляцию преступников. Усиленный режим отличался тем от общего, что заключенные здесь не могли быть расконвоированы, использовались преимущественно на общих работах, за проступки несли повышенную дисциплинарную ответственность и содержались под усиленной охраной.

Заключенные распределялись по лагерным подразделениям в зависимости от состава совершенного преступления. Осужденные за особо опасные государственные и общеуголовные преступления содержались в лагерных подразделениях усиленного режима и, как правило, направлялись в отдаленные северные лагеря. Остальные, осужденные за менее тяжкие преступления, размещались в лагподразделениях-колониях общего режима.

Условия размещения заключенных внутри лагподразделений-колоний, как содержащихся на усиленном режиме, так и для содержащихся на общем режиме, были одинаковыми.

В изучаемый период принимались правовые акты, направленные на обеспечение более эффективной производственно-хозяйственной деятельности ИТУ, в частности Указы Президиума Верховного Совета СССР о досрочном освобождении заключенных с направлением их на работу в промышленность. Были приняты постановления Совета Министров СССР о предоставлении зачетов рабочих дней для занятых на стройках и предприятиях Минтяжстроя СССР и Министерства черной металлургии СССР. В соответствии с ними для отдельных лагерей, выполнявших наиболее важные государственные задачи по строительству объектов и их эксплуатации, осужденным вводи-

лись нормы зачетов рабочих дней в срок отбытого наказания.

Введенный в связи с чрезвычайными условиями войны единый (строгий) режим в ИТУ в послевоенные годы не отвечал характеру исправительно-трудовой политики. В 1947 г. предпринимаются меры по реорганизации режима и дифференциации контингента, что нашло закрепление в Инструкции по режиму содержания заключенных в исправительно-трудовых лагерях и колониях МВД СССР. Инструкция не просто восстанавливала довоенный порядок содержания заключенных (общий и усиленный режимы), но и вводила некоторые элементы прогрессивной системы отбывания наказания.

Отдельные заключенные и в местах лишения свободы совершали преступления. Такие лица этапировались в специально созданные штрафные подразделения на срок от 6-ти месяцев до 1 года. Становление их на путь исправления стимулировалось досрочным переводом из штрафных лагерных пунктов (колоний) в ИТУ соответствующего режима.

Несмотря на окончание военных действий, быстро росло количество осужденных к ссылке на каторжные работы. Уже в октябре 1945 г. общее число осужденных за измену Родине данной категории составляло 25 796 человек (в том числе 2 381 женщина). 125 каторжников были несовершеннолетними — в возрасте до 17 лет.

В сентябре 1947 г. число каторжан в ИТЛ ГУЛАГа достигло 64 764 человек.

В июне 1950 г. МВД СССР было издано распоряжение «О продолжительности рабочего времени и порядке предоставления дней отдыха для осужденных к ссылке на каторжные работы». Рабочий день для осужденных данной категории устанавливался в 10 часов, не считая перерыва на обед. Каторжникам предоставлялись 4 выходных дня в месяц, а также специальные «дни отдыха» 1 и 22 января, 1 и 2 мая, 7 и 8 ноября, а также 5 декабря.

21 февраля 1948 г., согласно постановлению Советского Правительства в Советском Союзе были образованы особые лагеря для содержания «особо опасных государственных преступников — шпионов, диверсантов, террористов, троцкистов, правых, мень-

шевиков, эсеров, анархистов, националистов, белоэмигрантов, участников других антисоветских организаций и лиц, представляющих опасность по своим антисоветским связям и вражеской деятельности». В ИТЛ МВД СССР этого вида устанавливался строгий режим. При условии трудоспособности заключенные использовались преимущественно на тяжелой физической работе. Их охрана возлагалась на конвойные войска МВД СССР. Особые требования предъявлялись к комплектованию надзор-состава, охране жилых зон и мест работы. Начальники особых ИТЛ были отобраны из наиболее опытных руководящих кадров МВД СССР. По мысли руководителей Советского государства и его органов внутренних дел, особо опасные государственные преступники, изолированные в особых лагерях должны были явиться «стабильным контингентом», не подлежащим вывозу в другие места заключения. Сокращение сроков наказания, освобождение по инвалидности или беременности, свидания с родственниками и прочие льготы, распространенные в общих ИТЛ, для заключенных особых лагерей запрещались.

В системе ГУЛАГа действовали особые лагеря: №1 (Инта) Коми АССР, №2 (Норильск) в Красноярском крае, №3 (город Темников) в Мордовской АССР, №4 (Джезказган-Новорудня) в Казахской ССР, №5 (Колыма) и №6 (Воркута) в Коми АССР, №7 (Братск-Тайшет) в Иркутской области, №8 (Караганда) в Казахской ССР, №10 в Кемеровской области, №11 (Экибастуз) в Павлодарской области. В целях конспирации особым лагерям были присвоены условные наименования: №1 — «Минеральный», №2 — «Горный», №3 — «Дубравный», №4 — «Степной», №5 «Береговой», №6 — «Речной», №7 — «Озерный», №8 — «Песчаный», №10 — «Камышовый», №11 — «Дальний».

Правовое положение контингента особых ИТЛ продолжительное время регулировалось временной инструкцией, утвержденной министром внутренних дел СССР 1 января 1949 г. Указанная инструкция ставила особо-опасных государственных преступников в практически равные условия с лицами, осужденными к каторжным работам. Незначительные различия состояли разве что в меньшем количестве номеров, нашиваемых на одежду заключенных особых лагерей и отсут-

ствием на них буквы «К». В равные условия их ставили прежде всего задачи особых лагерей по обеспечению надежной изоляции особо опасных государственных преступников, вызванные ими меры усиленной охраны, строгий режим содержания заключенных, а также их обязательное использование на тяжелых (в основном горнорудных) работах.

Постановлением Совета Министров СССР от 21 февраля 1948 г. осужденные особо-опасные государственные преступники — изменники Родины и их пособники — из общих срочных тюрем МВД СССР были переведены в особые тюрьмы во Владимире, Александровске и Верхне-Уральске. Тюремное заключение для осужденных с их трудовым использованием связано, как правило, не было.

В январе 1951 г. всех особо опасных государственных преступников, осужденных к каторжным работам, независимо от их физического состояния, было предписано впредь направлять в особые лагеря МВД. Подразделения общих лагерей, в которых содержались осужденные к каторжным работам, с этого времени получили официальное наименование «специальные лагерные отделения для каторжников».

Согласно «Плану основных мероприятий по выполнению решения Правительства о репатриации немецких военнопленных и концентрации в специальных лагерях МВД осужденных военных преступников», утвержденному МВД СССР 9 февраля 1950 г., для содержания осужденных немецких военнопленных, которые были оставлены в СССР, в системе ГУПВИ МВД СССР были организованы специальные лагеря и лагерные отделения. При этом в СССР оставались 9 717 иностранцев, осужденных за совершенные ими тяжкие военные преступления.

Несмотря на то, что осужденные военные преступники-иностранцы приговаривались трибуналами к отбыванию наказания в ИТЛ, соответствующее законодательство, действовавшее на территории СССР, на них не распространялось. Порядок и режим их содержания регулировались директивными указаниями, исходящими из ГУПВИ МВД СССР, которые зачастую закрепляли уже сложившуюся практику. Каких либо правовых актов, которые узаконили бы положение осужденных военнопленных, так и не было принято.

По имеющимся данным, по 1945 г. включительно советски-

ми войсками было захвачено в плен 3 486 206 военнопленных, граждан европейских стран, а также 640 105 — азиатских. На 1 января 1946 г. количество подчинявшихся ГУПВИ лагерей достигло 267. Их сходство с местами заключения, исправительно-трудовыми колониями в частности, придавали не только изоляция, но и усиленная эксплуатация труда пленных. В то время, как странами антигитлеровской коалиции военнопленные противника были отправлены на родину вскоре после окончания войны, в Советском Союзе их продолжали задерживать на протяжении еще 4-х лет. До последнего дня этой «временной задержки», которая продолжалась до конца 1949 г., военнопленные активно использовались в советском народном хозяйстве. Согласно Положению о трудовом использовании военнопленных, введенному приказом НКВД СССР от 29 сентября 1945 г., труд для всех военнопленных рядового и младшего начальствующего состава был обязательным. Наряду с обеспечением рентабельной работы в качестве основной задачи перед лагерями военнопленных была поставлена следующая: «Эффективным трудовым использованием военнопленных добиться максимального возмещения ущерба нанесенного войной, навязанной Советскому Союзу вероломным нападением фашистской Германии».

По состоянию на 1 января 1949 г. на работах в советском народном хозяйстве использовались 400 962 военнопленных вермахта, главным образом в угольной промышленности, на строительстве шоссейных и железных дорог, предприятий тяжелой индустрии, в военной промышленности и машиностроении. Только за 1948 г. по самым приблизительным подсчетам общая сумма заработка военнопленных составила 3 400 млн руб., что определяло стоимость созданных ценностей в различных отраслях народного хозяйства приблизительно в 8 млрд руб.

В послевоенные годы благодаря предпринимавшимся органами внутренних дел мерам наступило улучшение положения лиц, репрессированных в годы войны в административном порядке и находящихся на спецпоселении. На 1 января 1950 г. из 689 360 семей спецпоселенцев 278 636 проживали в собственных домах, 625 404 имели личные огороды, 363

573 — домашний скот. 1 483 039 трудоспособных лиц рассматриваемой категории были заняты на работах в сельском хозяйстве и в различных отраслях промышленности.

#### **Контрольные вопросы**

1. Как осуществлялась перестройка органов внутренних дел после окончания Великой Отечественной войны?
2. Какие новые службы появились в органах внутренних дел?
3. Каким образом в послевоенные годы в органах МВД СССР решалась проблема кадров?
4. Какие задачи стояли перед органами внутренних дел в послевоенные годы?
5. Каким образом строилась в послевоенные годы организация и деятельность исправительно-трудовых учреждений?
6. Каковы особенности организации и деятельности органов внутренних дел за рубежом в изучаемый период?

**Глава 12**  
**Органы внутренних дел Советского государства**  
**в период либерализации общественных**  
**отношений и принятия новой Конституции СССР**  
**(1953—1985)**

**Органы МВД СССР**

26 июня 1953 г. Л.П. Берия был арестован, а в декабре расстрелян. Это сразу повлекло за собой серьезные изменения в системе органов внутренних дел. 1 сентября 1953 г. Президиум Верховного Совета СССР принял указ об упразднении органа внесудебной репрессии — Особого Совещания при министре внутренних дел СССР. Вслед за этим началась работа по коренной перестройке системы органов внутренних дел.

По предложению МВД СССР в короткие сроки намечалось упростить структуру центрального аппарата и сократить на 20% его штатную численность. Уже в октябре 1953 г. Главлит был передан из МВД в ведение Совета Министров СССР. ГУЛАГ вновь был возвращен из Министерства юстиции в МВД, а на основе переданного из Министерства лесной и бумажной промышленности «Главспецлеса» в МВД СССР было создано Главное управление лагерей лесной промышленности. В марте 1954 г. из Министерства среднего машиностроения в МВД переданы Главспецстрой и Главпромстрой (последний был вновь возвращен в Министерство через год, а Главспецстрой в мае 1956 г.).

В январе 1954 г. во исполнение постановления ЦК КПСС «О серьезных недостатках в работе партийного и государственного аппарата» были осуществлены мероприятия, непосредственно касавшиеся системы органов внутренних дел. При Совете Министров Союза ССР был образован Комитет государственной безопасности. Таким образом, органы госбезопасности выводились из системы МВД. В рамках объявленного курса на ослабление централизма и расширение прав республик в апреле 1955 г. было организовано Министерство внутренних дел РСФСР.

Министром внутренних дел РСФСР был назначен Н.П. Стаханов. Кадровый военный, с 1942 по 1952 г. возглавлявший пограничные войска СССР, затем назначенный заместителем министра государственной безопасности, а в марте 1953 г. — начальником Главного управления милиции МВД СССР, Стаханов хорошо разбирался в проблемах, стоявших перед органами внутренних дел. Однако наряду с позитивными начинаниями (сокращение административно-канцелярского персонала, упрощение структуры, повышение зарплаты сотрудникам, расширение прав начальников УВД-МВД, дифференциация режима содержания в зависимости от степени общественной опасности осужденных и др.) он с чрезмерным старанием проводил в жизнь установки о сокращении штатной численности органов внутренних дел, поддерживал (а нередко выступал инициатором) расширение практики передачи на рассмотрение общественности материалов на правонарушителей; не пресекал порочную и преступную фальсификацию статистики местными органами внутренних дел, которые за счет манипуляций цифрами «выполняли» требования о резком сокращении, а в ближайшей перспективе — искоренении преступности в стране. В результате оперативная обстановка ухудшилась, и Бюро ЦК КПСС по РСФСР в августе 1960 г. признало работу МВД РСФСР по основным направлениям неудовлетворительной, а через 11 месяцев было принято решение об освобождении Стаханова от занимаемой должности.

В октябре 1956 г. были предприняты шаги к устранению чрезмерной централизации управления органами внутренних дел, был восстановлен принцип двойного подчинения. Управления Министерства внутренних дел и управления милиции в краях и областях были реорганизованы в управления внутренних дел исполнительных комитетов краевых, областных Советов депутатов трудящихся. Органы милиции в районах, городах и рабочих поселках преобразовывались в отделы милиции исполкомов соответствующих Советов.

С середины 50-х годов начали проводиться меры по сокращению штатов органов внутренних дел. В 1956 г. в центральном аппарате было сокращено 1 300 штатных единиц, а на местах — 12 400 сотрудников, что дало экономию 796 млн руб. в год.

На основании постановления Совета Министров СССР от 17 января 1958 г. были сокращены ассигнования еще на 318,8

млн руб. Было намечено 10 тыс. должностей начсостава перевести в категорию рабочих и служащих (что давало экономию примерно 15 млн руб.).

Во исполнение постановления Правительства СССР от 10 октября 1958 г. штатная численность милиции сокращалась на 25 тыс. единиц, что позволило только до конца года сэкономить 215,7 млн руб. Через две недели было принято решение о сокращении штатов центрального аппарата еще на 1 300 человек.

В апреле 1957 г. из МВД в МГБ были переданы пограничные войска.

В октябре 1958 г. коллегия рассмотрела вопрос о дальнейшем совершенствовании центрального аппарата и предложила: 1) объединить ГУИТК и Тюремный отдел в единое ГУИТУ; 2) упразднить 4-й спецотдел (режим и надзор за спецпоселенцами и ссыльными), а его функции возложить на ГУМ; 3) упразднить организационное управление с возложением его функций на Отдел кадров; 4) упразднить контрольную инспекцию; 5) упростить структуру Главных управлений, управлений и отделов МВД. В результате центральный аппарат должен быть сокращен на 665 единиц. Эти предложения были представлены правительству.

25 марта 1959 г. Совет Министров принял постановление «Об упорядочении структуры и сокращении расходов на содержание МВД СССР», в соответствии с которым численность центрального аппарата вместе с обслуживающим персоналом была уменьшена на 1 900 человек.

13 января 1960 г. председатель Совета Министров СССР Н.С. Хрущев подписал постановление Правительства, в котором говорилось: «Совет Министров СССР постановляет: признать целесообразным упразднить Министерство внутренних дел СССР, передав его функции министерствам внутренних дел союзных республик. Внести в Президиум Верховного Совета СССР проект Указа по данному вопросу». В тот же день такой указ был подписан.

Главное управление геодезии и картографии передавалось в Министерство геологии и охраны недр СССР, Отдел фельдсва-

зи — в Министерство связи СССР, Штаб МПВО — в Министерство обороны СССР, Отделение по розыску лиц, потерявших связь с родственниками — в Исполком Союза обществ Красного Креста и Красного Полумесяца СССР, группу паспортного отдела ГУМ МВД СССР по регистрации, учету и оформлению разрешений на выезд за границу и въезд в СССР — в КГБ при Совете Министров СССР.

Следует отметить, что некоторые союзные республики предлагали все-таки сохранить какой-то единый общесоюзный орган. Более того, примерно через год после ликвидации МВД СССР высказывались мнения не только о его воссоздании, но и об объединении милиции с органами государственной безопасности, посредством учреждения Комитета общественной безопасности СССР.

Как показала практика, ликвидация союзного МВД привела к усложнению координации работы республиканских органов охраны общественного порядка, к разнобою в нормативном регулировании некоторых вопросов охраны порядка, в частности, в определении структуры и штатов милиции. Оказались ослабленными межреспубликанский обмен опытом борьбы с преступностью и использование в этой борьбе достижений науки и техники.

В августе 1962 г. республиканские министерства внутренних дел были переименованы в министерства охраны общественного порядка.

Министерство охраны общественного порядка РСФСР вплоть до воссоздания общесоюзного министерства возглавлял В.С. Тикунов, ставший первым за советский период министром, имевшим высшее юридическое образование.

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» было образовано союзно-республиканское Министерство охраны общественного порядка СССР. Возглавил его Н.А. Щелоков, проработавший на этом посту дольше всех

остальных наркомов и министров внутренних дел — 16 лет. В составе МООП СССР были созданы структурные подразделения, охватывающие основные направления деятельности органов внутренних дел: Главное управление милиции, Главное управление мест заключения, Следственное управление, Главное управление внутренних войск, Главное управление пожарной охраны и другие подразделения.

В ноябре 1968 г. Указом Президиума Верховного Совета Союза ССР 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. Вместо Главного управления милиции в феврале 1969 г. создаются в качестве самостоятельных структурных подразделений Управление административной службы милиции (в последующем — Главное управление охраны общественного порядка), Управление уголовного розыска, Управление по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (оба — на правах Главных управлений), Управление государственной автомобильной инспекции, Управление специальной милиции (впоследствии преобразованное в специальное управление МВД СССР на правах Главного управления), Управление транспортной милиции (впоследствии — Главное управление внутренних дел на транспорте). По такому же принципу были реорганизованы МВД союзных республик.

Жизнь настоятельно требовала поднять на качественно новый уровень планирование, контроль и проверку исполнения, обобщение и распространение передового опыта, информационно-аналитическую работу, координацию деятельности служб и подразделений. В этих целях в МВД был создан Главный научно-исследовательский центр управления и информации (ГНИЦУИ), а в МВД — УВД — информационные центры. Кроме того, в составе МВД СССР, МВД союзных и автономных республик, УВД крайоблисполкомов созда-

ются штабные подразделения. Так, в МООП СССР в октябре 1966 г. был образован Контрольно-инспекторский отдел, который в 1968 г. преобразовали в Организационно-инспекторское управление, а на его базе в 1972 г. был создан Штаб МВД СССР. Соответствующие подразделения создавались и в низовых органах — МВД союзных и автономных республик, УВД крайоблсполкомов, крупных ГРОВД.

Развивалась сеть научных учреждений системы МВД СССР. В 1969 г. была образована Центральная научно-исследовательская криминалистическая лаборатория (**ЦНИЮ1**), укреплен ВНИИ МВД СССР. Вскоре были созданы Всесоюзный научно-исследовательский институт безопасности движения и Научный центр исследования проблем управления при Академии МВД СССР.

Постепенно приоритетное значение в организации и деятельности органов внутренних дел стали приобретать предупреждение, профилактика преступлений. Данная проблема рассматривалась широко, как социальная профилактика правонарушений. Она поднималась на уровень государственного планирования. Получили развитие комплексные планы профилактики правонарушений, увязанные с перспективными и текущими планами экономического и социального развития республик, краев, областей. В 1969 г. МВД СССР издало приказ по организации и тактике предотвращения преступлений, послуживший толчком для поиска организационных, тактических и методических форм профилактической работы. Это привело к формированию в начале 70-х годов самостоятельных надзорно-профилактических подразделений (групп, отделений). В 1972 г. уже в 115 органах внутренних дел были созданы такие подразделения.

В целях улучшения работы по предупреждению преступлений в 1974 г. в органах внутренних дел с учетом накопленного опыта образуется профилактическая служба. В МВД СССР в составе Главного управления уголовного розыска было создано соответствующее управление с отделами индивидуальной и общей профилактики. На профилактическую службу были возложены задачи изучения причин, условий и обстоятельств, «способствующих совершению правонарушений, информирования о них администрации предприятий и организаций; выявления лиц, ведущих антиобщественный образ жизни, и проведения с ними конкретной профилактической работы».

В начале 80-х годов сложилось мнение, что создание профилактической службы вольно или невольно сужало рамки такой работы. Между тем профилактика должна быть делом и других служб органов внутренних дел. Именно по этим соображениям в 1983 г. когда министром внутренних дел СССР стал В.В. Федорчук (1982-1986), профилактическая служба была ликвидирована. Правда, впоследствии, в 1988 г., она была восстановлена, но уже в структуре Главного управления охраны общественного порядка.

Исключительно важным направлением является профилактическая работа среди несовершеннолетних. В милиции эту работу до 1977 г. вели детские комнаты. На их базе в системе уголовного розыска были созданы инспекции по делам несовершеннолетних (ИДН), которые тесно взаимодействовали с педагогическими и трудовыми коллективами, комсомольскими организациями, активом общественных пунктов охраны порядка, комиссиями по делам несовершеннолетних, инспекциями по делам несовершеннолетних на общественных началах, создаваемыми по месту жительства, общественными воспитателями несовершеннолетних.

В 60-80 годах многое было сделано для укрепления аппаратов уголовного розыска и следствия. В 1968 г. управление угрозыска было реорганизовано в Главное управление уголовного розыска МВД СССР. Улучшению борьбы с преступностью способствовало совершенствование в системе МВД СССР информационно-аналитической работы, последовательное проведение в жизнь принципа специализации сотрудников уголовного розыска по борьбе с различными видами преступлений. В частности были созданы подразделения по борьбе с наркоманией, особо опасными преступлениями, имущественными преступлениями, с групповой преступностью и др. В 80-е годы в составе Главного управления уголовного розыска (ГУУР) МВД СССР существовало 10 отделов, специализирующихся по конкретным линиям работы. Важное значение для укрепления правовой основы деятельности уголовного розыска имела разработка и принятие в мае 1970 г. Положения о ГУУР МВД СССР. С 1972 по 1982 г. штаты уголовного розыска были увеличены на 50%.

Быстро развивался следственный аппарат. Его создание и развитие потребовало подготовки высококвалифицированных специалистов. В этих целях по решению Правительства СССР в 1967 г. в Волгограде была открыта высшая следственная школа (ныне Волгоградская академия МВД России). В 1970 г. в состав горрайорганов внутренних дел были включены следственные подразделения. В крупных следственных аппаратах вводился линейный принцип организации работы следователей. Особенно широко специализация следователей начала осуществляться после расширения подследственности следственных аппаратов органов внутренних дел в соответствии с изменениями уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

В конце 70-х годов следователями органов внутренних дел расследовалось подавляющее большинство уголовных дел. Залогом успеха в раскрытии преступлений становится четкое взаимодействие следователей и работников других служб милиции, прежде всего уголовного розыска. Причем следователь становится той процессуальной фигурой, которая направляет работу дознания, экспертов по установлению и изобличению виновных. МВД предписало создавать следственно-оперативные группы во главе со следователями. Однако в 1984-1985 гг. в среднем 30% осмотров мест происшествия по кражам проводилось лишь на второй день, по каждому четвертому преступлению следственно-оперативные группы выезжали не в полном составе. В результате следы преступления и вещественные доказательства были выявлены всего по 20% краж. Лишь 30% планов расследования краж было согласовано с уголовным розыском.

#### **Милиция**

Уже во втором полугодии 1954 года МВД СССР закончило перераспределение штатной численности милиции с учетом количества населения, состояния и характера преступности в республиках, краях и областях. При этом за счет сокращения на 12% управленческого аппарата была увеличена численность участковых уполномоченных и рядовых милиционеров, особенно в областях освоения целинных и залежных земель, а также в

городах со сложной оперативной обстановкой. В 1956 г. численность центрального аппарата Главного управления милиции МВД СССР по сравнению с 1954 г. была сокращена на 48,8%.

Особенно активная работа в этом направлении началась после принятия в 1956 г. постановления о преодолении культа личности и его последствий. Наиболее важными шагами было упразднение чрезмерной централизации в руководстве милицией, что выразилось, в частности, во введении принципа двойного подчинения ее органов, установлении порядка, в соответствии с которым начальники органов милиции утверждались на сессиях местных Советов.

Много внимания уделялось улучшению качественного состава кадров милиции, повышению их профессиональной подготовки. Эта работа велась по нескольким направлениям. Существенно была расширена сеть ведомственных учебных заведений. С 1956 по 1958 г. было открыто 12 средних специальных школ милиции (всего в стране к этому времени функционировало 25 средних специальных школ и 9 школ переподготовки начальствующего состава). Кроме того, к началу 60-х годов имелось 4 высшие школы — в Москве, Киеве, Ташкенте, Омске.

В 1956 г. была введена обязательная первоначальная подготовка для всех принимаемых на должности милиционеров, командиров взводов, участковых уполномоченных и дежурных по органам милиции. В 1957 г. такую подготовку прошли 17 тыс. человек.

В целях стабилизации кадров и снижения текучести личного состава для рядовых милиционеров вводились три разряда с существенной разницей в окладах содержания: первый — милиционеры, прослужившие 6 и более лет, второй — от 3 до 6 лет, третий — все остальные.

В конце 1957 г. была введена новая форма одежды и улучшено материальное содержание милиции.

После ликвидации союзно-республиканского Министерства внутренних дел и образования республиканских министерств охраны общественного порядка произошло усложнение координации работы их органов, стала наблюдаться несогласованность

в нормативном регулировании некоторых вопросов службы охраны порядка, в определении структуры и штатов отдельных органов милиции. Нарушилась система межреспубликанского обмена опытом борьбы с преступностью и использования в этой борьбе новейших достижений науки и техники.

В августе 1962 г. ЦК КПСС и Совета Министров СССР приняли постановление о работе советской милиции, которое наметило ряд важных организационных мер, направленных на улучшение ее деятельности. В постановлении были определены меры по повышению уровня работы милиции, укреплению ее кадрового состава, обеспечению ее органов средствами связи, транспортом, специальной техникой.

Основные задачи милиции, ее место и роль в системе органов государственного управления были определены в Положении о советской милиции, утвержденном Советом Министров СССР 17 августа 1962 г. Положение указывало, что милиция является административно-исполнительным органом Советского государства, призванным охранять общественный порядок в городах, населенных пунктах и на транспортных магистралях, обеспечивать охрану социалистической собственности, личности и прав граждан от преступных посягательств, своевременно предупреждать, пресекать и раскрывать уголовные преступления. В нем подчеркивалось, что всей своей деятельностью милиция служит народу, поддерживает постоянную связь с широкими массами трудящихся и общественными организациями, опирается на их помощь и поддержку.

Одновременно было принято решение о введении в милиции торжественной присяги и учреждении для республиканских, областных, краевых и крупных городских гарнизонов милиции Красных знамен.

Как и прежде, острой оставалась проблема кадров. Для ее решения прибегали, как правило, к приемам, применявшимся ранее, эффективность которых была невысока. К их числу относились «мобилизации» коммунистов и комсомольцев в милицию. Так, например, в 1963 г. на службу в милицию РСФСР было направлено около 8 тыс. человек.

Однако в работе с кадрами оставалось много нерешенных вопросов. К 1966 г. только 9% начальствующего состава милиции имели высшее юридическое образование, а среднюю юридическую подготовку — 18,5%. Среди рядового состава было лишь 11,7% сотрудников со средним образованием.

Новым в сфере охраны порядка в общественных местах было появление в 1953 г. на улицах Москвы моторизованных патрулей. Обладая хорошей маневренностью, их экипажи быстро объезжали закрепленную за ними территорию, останавливаясь для детального изучения обстановки в наиболее неблагополучных местах.

Мотопатрули сразу же зарекомендовали себя как эффективное средство борьбы с хулиганством, грабежами и другими «уличными» преступлениями. Действовали мотопатрули в тесном контакте с участковыми уполномоченными и постовыми милиционерами. Инициатива москвичей была подхвачена во многих городах страны.

В целях повышения оперативности в деятельности милиции в 1954 г. была организована служба дежурных. Благодаря этому улучшилось руководство патрульно-постовой службой. Кроме того, население получило возможность в любое время суток обращаться за помощью в милицию, способствуя тем самым принятию своевременных мер по предотвращению пьяных драк, задержанию преступников.

Из года в год расширялась сфера деятельности милиции по обеспечению безопасности движения транспорта и пешеходов. Для снижения числа дорожно-транспортных происшествий большое значение имела систематическая, плановая разъяснительная работа среди населения.

В практику борьбы за безопасность движения все шире внедрялись автоматические средства и новые приборы регулирования, основанные на телемеханике, фотоэлементах и радиотехнике. Московская милиция после тщательной подготовки и изучения внедрила методы координированного регулирования по системам «зеленой волны», «зеленой улицы».

В 60—70-е годы было принято несколько важных нормативно-правовых актов, направленных на совершенствование орга-

низации и деятельности милиции. 19 ноября 1968 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «О мерах по дальнейшему укреплению советской милиции». В 1973 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью». Совет Министров СССР утвердил новое Положение о советской милиции. Были приняты нормативные акты об основах оперативно-розыскной деятельности, о прохождении службы в органах внутренних дел, дисциплинарный устав и другие нормативные документы.

Несмотря на названные позитивные начинания, направленные на укрепление милиции, общая тенденция ее развития, начиная с послевоенных лет, была неблагоприятной. Об этом можно судить по таким данным. С 1952 по 1972 г. численность населения страны возросла с 184,8 млн до 247,5 млн человек, т.е. на 15%. В 1956 году было зарегистрировано 713 824 преступления, а в 1971 — 1 057 090, т.е. рост составил 48,1%. В то же время численность госбюджетной милиции с 1952 по 1972 г. выросла с 256,8 тыс. до 286,7 тыс. человек (на 11,6%), а число участковых даже понизилось (с 38,3 тыс. до 36,4 тыс.). Значительно сократилось число горрайорганов внутренних дел: в 1952 г. их насчитывалось 6 316, а в 1972 — 4 930. Заметно упала плотность милиции — если в 1952 г. в городах на 10 тыс. населения приходилось 20,6 штатной единицы, то в 1972 — 13 штатных единиц, а в сельской местности соответственно 6,6 и 5,9 штатных единиц.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 20 марта 1964 г. было введено условное освобождение из мест лишения свободы, а Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 июня 1970 г. — условное осуждение к лишению свободы с обязательным привлечением осужденного к труду. Появление института условного осуждения и условного освобождения вызвало к жизни новые подразделения в составе милиции — специальные комендатуры, которые структурно входили в наружную (административную) службу. После внесения в начале 1977 г. изменений в уголовное, уголовно-процессуальное и исправительно-трудовое законодательство, которыми существенно рас-

ширяться практика наказаний, не связанных с лишением свободы, спецкомендатуры были выведены из наружной службы, для руководства ими в МВД СССР было образовано 5-е управление.

В целях совершенствования профилактики хищений социалистической собственности и должностных преступлений в 70-е годы начали создаваться научные подразделения в практических органах. Начало этому было положено организацией в Горьковской высшей школе милиции лаборатории, на которую было возложено комплексное изучение проблем охраны социалистической собственности и разработки мер по предупреждению хищений, должностных преступлений, спекуляции. При МВД Грузинской ССР был открыт филиал этой лаборатории — зональный пункт научно-исследовательской лаборатории Горьковской высшей школы милиции МВД СССР.

В составе управлений (отделов) БХСС союзных и автономных республик, крупных УВД обкрайисполкомов Советов народных депутатов были созданы отделения (группы) оперативно-экономического анализа. Однако в начале 80-х годов эти и некоторые другие научные учреждения и подразделения системы МВД СССР были ликвидированы. Была упразднена и профилактическая служба.

В принятом в ноябре 1968 г. постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР предусматривались серьезные меры по улучшению кадрового состава милиции. Главной среди них являлось обеспечение комплектования милиции путем тщательного отбора лучших представителей трудящихся, подготовленных и грамотных людей. Предусматривалось направление по рекомендациям трудовых коллективов в течение 1969 г. на работу в милицию 20 тыс. лучших коммунистов и комсомольцев. Из принятых на должности начальствующего и рядового состава милиции почти 70% имели высшее, незаконченное высшее и среднее образование. Новый порядок комплектования кадров милиции нашел правовое закрепление в Положении о советской милиции, введенном в действие с 1 июля 1973 г.

В конце 60-х и в 70-е годы происходило развитие сети учебных заведений, в которых велась профессиональная подготовка сотрудников милиции. Были созданы межреспубликанские и межобластные школы подготовки младшего и среднего начсостава на 300—350

учебных мест. Минимальные сроки первоначальной подготовки увеличивались до 2—3 месяцев (в зависимости от должностных категорий сотрудников). Были разработаны дифференцированные программы первоначальной подготовки милиционеров, участковых инспекторов, инспекторов дорожного надзора и ГАИ, младших инспекторов по обслуживанию техники и связи. В эти годы было положено начало специализации учебных заведений. Например, подготовка работников аппаратов БХСС осуществлялась в специальных средних школах милиции в Новороссийске и Горьком. Профиль последней остался неизменным и с реорганизацией ее в 1972 г. в Высшую школу милиции МВД СССР. Более чем в два раза увеличилось число средних специальных учебных заведений системы МВД, расширялась сеть высших школ. При высших школах открывались факультеты и курсы повышения квалификации руководящих кадров. В соответствии с решением Совета Министров СССР от 21 сентября 1973 г. была образована Академия МВД СССР (ныне Академия управления МВД России).

Однако в сфере работы с кадрами накапливались негативные явления: большая сменяемость кадров, частые, порой неоправданные переводы руководителей с одного поста на другой, стихийное перемещение сотрудников из одной службы в другую. Некоторые важные, напряженные в оперативном отношении направления оставались недостаточно прикрытыми. Отдельные службы не в должной мере обеспечивались нужным количеством специалистов. Заметные диспропорции в качественном составе кадров милиции сложились в разных регионах страны. Нередко ситуация складывалась таким образом, что в районах с наиболее сложной оперативной обстановкой состояние кадров было хуже, чем в среднем по стране. Начали проявляться факты протекционизма, не выполнялось требование об отчетах рекомендованных в милицию перед направившими их коллективами, увеличивалось число нарушений служебной дисциплины и законности. В результате снижался авторитет милиции.

Но выход из положения вновь искали на проторенных путях. По направлению партии только в 1984—1985 гг. на службу в милицию и другие подразделения пришло более 55 тыс. коммунистов.

В 1966 г. появились новые формирования патрульно-посто-

вой службы — специальные моторизованные части милиции. Была создана ночная милиция. В целях достижения более тесного контакта с общественными формированиями в 1974 г. в составе Управления административной службы милиции МВД СССР был образован отдел по обеспечению взаимодействия с добровольными народными дружинами. В связи с тем, что из административной службы милиции были выделены дежурная служба и служба участковых инспекторов, появились новые организационные формы обеспечения порядка в общественных местах. В марте 1976 г. Управление административной службы было преобразовано в Главное управление охраны общественного порядка МВД СССР. Соответствующим образом были реорганизованы управления (отделы) административной службы в МВД союзных и автономных республик, УВД крайоблисполкомов. В том же году в соответствии с приказом МВД СССР стали создаваться объединенные дивизионы (моторизованные взводы) милиции в городских и районных отделах внутренних дел.

Наиболее важным новшеством в организации и тактике охраны общественного порядка явилась организация патрульно-постовой службы по единой дислокации. Новаторами здесь были коллективы милиции Ленинграда и ряда городов Московской области. Единая дислокация — это комплексная, согласованная расстановка сил и средств службы охраны общественного порядка, вневедомственной охраны, ночной милиции, ГАИ и других служб и подразделений милиции. Разрабатываемая на основе анализа оперативной обстановки единая дислокация позволяет добиваться высокой эффективности охраны общественного порядка при наиболее рациональном и экономичном использовании сил и средств. Введение единой дислокации повысило требования к управлению задействованными в охране общественного порядка силами и средствами. Поэтому были приняты меры к укреплению дежурных частей органов внутренних дел, на которые было возложено оперативное руководство всеми нарядами, несущими службу по единой дислокации.

Плодотворная идея объединения усилий различных служб для достижения общих целей, столь ярко воплотившаяся в еди-

ной дислокации, нашла выражение и в иных формах. В результате разного рода творческих начинаний и инициатив родились новые эффективные формы комплексного использования сил и средств. В начале 70-х годов появились первые подвижные милицейские группы (ПМГ), затем возникли передвижные пункты милиции (ППМ). В 1976 г. получила развитие организация патрульно-постовой службы по принципу патрульных участков.

Важное значение для улучшения охраны общественного порядка имело принятие в 1974 г. нового Устава патрульно-постовой службы милиции. В целях повышения организованности и укрепления дисциплины, повышения эффективности охраны порядка в общественных местах в августе 1979 г. были созданы отдельные строевые части и подразделения патрульно-постовой службы милиции.

Проверкой выучки и мастерства личного состава советской милиции, прежде всего патрульно-постовой службы, были XXII Олимпийские Игры, XII Всемирный фестиваль молодежи и студентов. По единодушному мнению участников и гостей Олимпиады, в Москве был обеспечен образцовый порядок. Корреспондент газеты «Вашингтон пост» К. Денлинджера писал, что «система безопасности на Московских Играх — самая продуманная и тщательно осуществляемая за всю историю Олимпиад».

В целях усиления охраны различных видов собственности в конце 1970 г. началась замена сторожей вневедомственной охраны работниками милиции, начали вводиться автомотопатрульные наряды вневедомственной охраны.

В июле 1971 г. была образована милиция на воздушном транспорте для охраны пассажирских самолетов на внутренних линиях.

Большое внимание уделялось укреплению службы участковых инспекторов. 29 июля 1970 г. приказом МВД СССР введена в действие «Инструкция по службе участкового инспектора милиции», которая предусматривала, в частности, что на эти должности должны назначаться лица, имеющие образование не ниже среднего юридического. Для этого в специальных сред-

них школах милиции открывались отделения подготовки участковых. Предусматривались и меры по снижению текучести кадров участковых инспекторов. Они закреплялись за участками на трехлетний срок. Перемещение их допускалось в исключительных случаях по согласованию с местным исполнительным комитетом и отделом (управлением) наружной службы МВД-УВД. О значимости этой службы красноречиво говорят статистические данные. За 1986 г. участковые инспекторы рассмотрели около 3 млн 300 тыс. жалоб и заявлений, с их помощью раскрыто свыше 40% зарегистрированных преступлений. В целях совершенствования службы участковых инспекторов милиции в ГУ ООП МВД СССР в декабре 1986 г. было создано Управление по организации работы участковых инспекторов милиции и их взаимодействию с общественностью. 4 ноября 1987 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли специальное постановление «О мерах по совершенствованию работы участковых инспекторов милиции, улучшению их материального положения».

Усложнение общественных отношений, необходимость поиска новых форм и методов воздействия на различные антиобщественные проявления, вызвали значительное расширение обязанностей милиции. Ограничимся перечислением соответствующих нормативно-правовых актов. 19 июня 1972 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «О мерах к усилению борьбы против пьянства и алкоголизма», 25 августа — «О принудительном лечении и трудовом перевоспитании больных наркоманией», 1 марта 1974 г. — «О принудительном лечении и трудовом перевоспитании хронических алкоголиков», согласно которым создавались лечебно-трудовые профилактории.

В соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 23 июля 1975 г. «Об установлении единого порядка приобретения, учета и хранения охотничьих ружей» в ГУ ООП МВД СССР был создан отдел разрешительной системы, а в УВД — отделы, отделения, группы.

Новые обязанности на милицию возлагались Положением о паспортной системе в СССР (1974 г.), Указами Президиума Верховного Совета СССР от 30 ноября 1976 г. «Об ответственности за незаконные операции с иностранной валютой и платежными документами», от 15 февраля 1977 г. «Об основных обязанностях и правах инспек-

ции по делам несовершеннолетних, приемников-распределителей для несовершеннолетних и специальных учебно-воспитательных учреждений по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», от 7 сентября 1978 г. «Об административной ответственности за нарушение правил открытия полиграфических и штемпельно-граверных предприятий, приобретения, сбыта, использования, учета и хранения множительной техники», от 4 марта 1980 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», Постановлением Совета Министров СССР от 24 июня 1981 г., утвердившем «Положение о въезде в СССР и выезде из СССР»; Указами Президиума Верховного Совета СССР от 23 августа 1988 г. «Об административной ответственности за нарушение правил дорожного движения», от 14 июня 1984 г. «Об административной ответственности за нарушение правил приобретения, хранения и использования огнестрельного оружия и боевых припасов», от 16 мая 1985 г. «Об усилении борьбы с пьянством», от 1 июля 1986 г. «Об усилении борьбы с извлечением нетрудовых доходов», от 28 июля 1988 г. «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР», постановлением Второго съезда народных депутатов СССР (декабрь 1989 г.) «Об усилении борьбы с организованной преступностью» и др.

В 70-е годы существенно активизировалось нормативно-правовое регулирование различных сторон организации и деятельности милиции. Кроме названных выше были приняты такие основополагающие акты, как Дисциплинарный устав органов внутренних дел, Положение о товарищеских судах рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Положение о Министерстве внутренних дел (16 июня 1972 г.), Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью» и др.

#### **Исправительно-трудовые учреждения**

Основные направления перестройки в области исполнения уголовных наказаний предопределили постановления ЦК КПСС от 12 марта 1954 г. «Об основных задачах Министерства внутренних дел СССР» и от 10 июля 1954 г. «О мерах улучшения

работы исправительно-трудовых лагерей и колоний МВД СССР». Намеченные преобразования следовало подкрепить созданием соответствующей правовой основы и комплексом организационных мероприятий. Постановлением Совета Министров СССР от 10 июля 1954 г. было утверждено Положение об исправительно-трудовых лагерях и колониях МВД СССР, объявленное приказом МВД СССР от 17 июля 1954 года. Основной задачей исправительно-трудовых учреждений признавалось создание условий, исключающих возможность совершения осужденными новых преступлений, а конечной целью их деятельности — исправление и перевоспитание осужденных на основе приобщения к общественно полезному труду. Положение предусматривало проведение общеобразовательной и профессионально-технической подготовки заключенных, развитие самостоятельности путем привлечения их к воспитательной работе. В этих целях предусматривалось создание таких коллективных органов осужденных, как советы коллективов, массовые секции при них и товарищеские суды.

В связи с тем что в рассмотренном нормативном акте были недостаточно четко сформулированы нормы, касающиеся условий и порядка отбывания наказания, МВД СССР в октябре 1954 г. издало специальную инструкцию, регламентирующую режим содержания заключенных в исправительно-трудовых лагерях и колониях.

Для последующего развития системы органов, исполняющих наказания в виде лишения свободы, существенное значение имело постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 октября 1956 г. «О мерах по улучшению работы Министерства внутренних дел СССР», которым предусматривалась ликвидация исправительно-трудовых лагерей как не способных обеспечивать решения задачи по исправлению и перевоспитанию заключенных. В связи с этим возникла необходимость в очередной раз пересмотреть правовую базу деятельности мест лишения свободы.

Поэтому в декабре 1958 г. Советом Министров СССР было утверждено Положение об исправительно-трудовых колониях и тюрьмах Министерства внутренних дел СССР. Действие его оказалось непродолжительным, т.к. коренные преобразования в

области исправительно-трудовой политики вступили в определенные противоречия с уголовной политикой, где также шли преобразования, но в более замедленном темпе. В конце 1958 г. были приняты Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, послужившие правовой основой реформы всей системы исполнения уголовного наказания.

Принятие Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик способствовало укреплению законности в деятельности ИТУ. Ограничивались функции администрации по досрочному и условно-досрочному освобождению заключенных. Решение этих вопросов стало компетенцией суда. Только суду предоставлялось право перевода заключенных при определенных условиях из колонии в тюрьму и из тюрьмы в колонию. Он же назначал осужденному вид лишения свободы, а администрация ИТУ определяла конкретную колонию, в которой заключенному предстояло отбывать наказание.

Для коренной перестройки сложившейся ранее практики работы ИТУ принципиально важное значение имела оценка деятельности этих учреждений, которая была дана в постановлениях, принятых ЦК КПСС 12 марта и 10 июля 1954 г. В них отмечалось, что важнейшая государственная задача по перевоспитанию заключенных на основе приобщения их к общественно полезному труду путем обучения трудовым профессиям, которыегодились бы им после отбытия наказания, исправительно-трудовыми лагерями выполняется неудовлетворительно. Уделяя основное внимание хозяйственной деятельности, руководство ГУЛАГа и лагерей данную работу упустило.

В качестве основной причины, затрудняющей работу по перевоспитанию заключенных и способствующей распространению в ИТУ вредного влияния рецидивистов и лиц, осужденных за тяжкие преступления, ЦК КПСС назвал необоснованное совместное размещение в ряде лагерей и колоний впервые осужденных за незначительные преступления с неоднократно судимыми. При таком положении дел впервые осужденные не только не перевоспитывались, а наоборот, как правило, становились после освобождения на путь преступлений.

В 1953 г. произошло особо значимое событие для мест лишения свободы в связи с массовым освобождением осужден-

ных за уголовные преступления по амнистии, объявленной Указом Президиума Верховного Совета СССР от 27 марта 1953 г. Поспешно проведенная амнистия имела ряд отрицательных последствий, непосредственно касающихся ИТУ, поскольку в них увеличилась концентрация лиц, осужденных за наиболее опасные преступления; активизировали преступную деятельность лица, к которым амнистия не была применена; потребовалось значительное перемещение заключенных в связи с ликвидацией многих ИТЛ и др.

Тогда же, в марте 1953 г., подавляющее большинство ИТЛ и колоний (за исключением тех, которые обеспечивали строительство важнейших оборонных объектов) были переданы в ведение Министерства юстиции СССР. Создание двух самостоятельных систем, вопреки опыту начала 30-х годов, не способствовало ни повышению уровня руководства местами лишения свободы, ни улучшению их деятельности, поэтому постановлением Совета Министров СССР от 21 января 1954 г. они были возвращены в МВД СССР.

Для практического решения вопросов, связанных с дальнейшим совершенствованием деятельности ИТУ, принципиально важное значение имело восстановление стратегической линии их развития — от тюрем к воспитательным учреждениям. Существенную роль в этом сыграло постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 октября 1956 г.

Главной задачей ИТУ провозглашается исправление и перевоспитание осужденных на основе подготовки их к общественно полезному труду. Основным видом исправительно-трудовых учреждений становится колония. Утвержденный план организационно-практических мероприятий Главного управления исправительно-трудовых колоний (ГУИТК) МВД СССР по выполнению постановления Совета Министров СССР и ЦК КПСС от 25 октября 1956 г. предусматривал открыть до 1 января 1959 г. 110 новых колоний.

Взятый в конце 50-х годов курс на ликвидацию ИТЛ заставил более энергично повести работу по открытию новых ИТК. В 1959 г. Совет Министров РСФСР выделил МВД РСФСР средства на строительство новых колоний.

В январе 1954 г. соответствующим правительственным постановлением в систему МВД СССР вновь были возвращены особые лагеря. Некоторое время особые лагеря находились в ведении Тю-

ремного управления МВД СССР, пока приказом от 8 февраля 1954 г. не были вновь переданы в ГУЛАГ.

Положение об ИТЛ и колониях МВД СССР от 10 июля 1954 г., преобразовало особые лагеря в общие. После этого правовое положение осужденных рассматриваемой категории в них регулировалось «Инструкцией по режиму содержания заключенных в ИТЛ и колониях МВД СССР», от 29 октября 1954 г. Размещение заключенных в соответствии с назначенным им видом режима содержания было закончено к 1 января 1955 г. При определении вида режима учитывалось не только квалификация преступлений осужденных, сроки лишения свободы, но и (в обязательном порядке) их поведение и отношение к труду.

Суровый режим содержания в особых ИТЛ и отсутствие каких-либо перспектив на освобождение из них вызвали в 1953—1955 гг. ряд серьезных восстаний массовых беспорядков. 80% всех эксцессов подобного рода имели место в лагерях Дальстроя, Норильском и Воркугинском лагерях. Существенным образом на это повлияло введение в особых лагерях 30 сентября 1954 г. хозрасчета, который значительно ухудшил материальное обеспечение заключенных, условия труда и порядок выплаты заработной платы.

Эти события заставили пересмотреть порядок отбывания наказания осужденных. 10 ноября 1954 г. МВД СССР был издан приказ «Об изменении условий предоставления зачетов рабочих дней заключенным, содержащимся в ИТЛ и колониях МВД СССР», который распространялся на всех заключенных, независимо от характера совершенных ими преступлений и сроков наказания.

В изучаемый период кардинальные изменения произошли и в системе мест лишения свободы, предназначенных для каторжников. 18 мая 1954 г., распоряжением МВД СССР «О порядке содержания осужденных к каторжным работам в лагерных подразделениях при ИТЛ и УИТЛК МВД-УМВД» в целях обеспечения надлежащего режима содержания, повышения производительности труда и улучшения политико-воспитательной работы среди осужденных данной категории, последние в своем правовом положении были уравнены с прочими заключенными. С этого момента для каторжан был установлен режим содержания, предусмотренный общей инструкцией по режиму содержания заключенных в исправительно-трудовых лагерях и

колониях МВД СССР от 27 марта 1947 г. Теперь они практически ничем не выделялись среди контингента мест заключения строгого режима. В прежнем порядке осуществлялась только охрана лагерных подразделений, в которых содержались осужденные к каторжным работам.

В рассматриваемый период существенно облегчено положение лиц, находящихся на спецпоселении. 5 июля 1954 г. Советом Министров СССР было принято постановление «О снятии некоторых ограничений в правовом положении спецпоселенцев». В нем указывались меры, направленные на повышение их трудовой активности и закреплению в местах поселения. В апреле 1955 г. был значительно упрощен и облегчен временный выезд репрессированных в другие регионы Советского Союза в отпуск, на лечение и по другим личным нуждам.

В 1956 г. административный надзор со спецпоселенцев был снят. Вместе с тем всем лицам, снятым с учета спецпоселения, под расписку было объявлено, что снятие ограничений не влечет за собой возврата их имущества, конфискованного в ходе выселения и они не вправе возвращаться в места прежнего проживания. В этой связи начальникам соответствующих региональных управлений милиции было запрещено осуществлять прописку лиц данной категории.

Основы исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик 1969 г. и ИТК РСФСР 1970 г. упоминали об «учреждениях и органах, исполняющих приговоры судов к лишению свободы, ссылке, высылке и исправительным работам без лишения свободы» (статьи 5, 11 ИТК РСФСР 1970 г.), которые находились в системе МВД СССР.

Управлением в области исполнения лишения свободы ведали три самостоятельных главка: Главное управление исправительно-трудовых учреждений (ГУИТУ), Главное управление лесных исправительно-трудовых учреждений (ГУЛИТУ) и Главное управление внутренних войск (ГУВВ) МВД СССР. Исполнением исключительной меры наказания ведало ГУИТУ МВД СССР. Исполнением высылки должны были заниматься горрайорганы милиции (ГРОВД). Исполнение ссылки и условного осуждения (освобождения) с обязательным привлечением к труду возлагалось на специальные комендатуры, исполнение наказания в виде исправительных работ — на инс-

пекцию исправительных работ, находившуюся в системе Пятого Главка МВД СССР, реорганизованного впоследствии в Управление профилактической службы, которое впоследствии также было упразднено.

Таким образом, в рассматриваемый период в Союзе ССР, единой уголовно-исполнительной системы по сути не сложилось. Между тем количество осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы, не уменьшалось и в 1990 г. достигло 700 тыс. ИТК РСФСР 1970 г. в своей основе отразил структуру мест лишения свободы, которая фактически сложилась до его принятия и была юридически закреплена в УК РСФСР 1960 г. и Положении об исправительно-трудовых колониях и тюрьмах МООП РСФСР 1961 г. В 1963 г. в системе мест лишения свободы появляются колонии-поселения, куда могли переводиться из охраняемых ИТК осужденные, «твердо вставшие на путь исправления».

Рассматриваемое Положение устанавливало четыре вида колоний: общего, усиленного, строгого и особого режима, а также закрепляло правило, согласно которому осужденные отбывают наказание, за редкими исключениями, в пределах автономной республики, края и области и в одной колонии.

В статье 12 ИТК РСФСР устанавливалось, что «исправительно-трудовыми учреждениями, исполняющими наказание в виде лишения свободы, являются: исправительно-трудовые колонии, тюрьмы и воспитательно-трудовые колонии. Совершеннолетние лица, осужденные к лишению свободы, отбывают наказание в исправительно-трудовых колониях или тюрьме, а несовершеннолетние в возрасте до восемнадцати лет — в воспитательно-трудовой колонии».

Исправительно-трудовые колонии признавались основным видом ИТУ для содержания совершеннолетних, осужденных к лишению свободы. Это отражало фактически сложившееся к тому времени положение. Так, в 1968 г. в колониях отбывали наказание 99,7% осужденных к лишению свободы.

Исправительно-трудовые колонии (ИТК) подразделялись по видам режима. В числе охраняемых колоний выделялись колонии общего, усиленного, строгого и особого режима.

Характерные изменения произошли с системой исправительно-трудовых колоний — поселений. В период принятия Основ исправительно-трудового законодательства и ИТК РСФСР они

предназначались для содержания лиц, «твердо вставших на путь исправления», переведенных туда из колоний общего, усиленного и строгого режимов в установленном порядке.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 8 февраля 1977 г. был введен новый вид колоний-поселений — для лиц, совершивших преступления по неосторожности, осужденных к лишению свободы на срок не свыше пяти лет. Они также оказались в ведении МВД СССР. В зависимости от характера и степени общественной опасности совершенного преступления, личности виновного и иных обстоятельств дела суд мог, с указанием мотивов принятого решения, назначить отбывание лишения свободы в колониях-поселениях и лицам, осужденным впервые за преступление, совершенное по неосторожности, на срок до десяти лет. В дальнейшем в исправительно-трудовые колонии-поселения стали направляться все лица, впервые осужденные к лишению свободы за преступления, совершенные по неосторожности.

Согласно части 1 статьи 67 НТК РСФСР тюрьмы предназначались для содержания особо опасных рецидивистов, которым лишение свободы назначалось в виде тюремного заключения, лиц, осужденных за тяжкие преступления, а также переведенных из исправительно-трудовых колоний за злостные нарушения режима.

В 1973 г. круг лиц, направляемых в тюрьму по приговору суда, был ограничен. Вместо «осужденных за тяжкие преступления» в тюрьмах могли отбывать наказание «лица, по достижении восемнадцатилетнего возраста совершившие особо опасные государственные преступления, лица, по достижении восемнадцатилетнего возраста совершившие другие тяжкие преступления, осужденные за них к лишению свободы на срок свыше пяти лет».

В 70-е годы резко сократилось число осужденных, направляемых в тюрьму по приговору суда. И напротив, значительно возросла доля лиц, направленных для дальнейшего отбывания наказания в тюрьму за злостные нарушения режима в колониях. Таким образом, тюрьмы практически не имели самостоятельного значения, превращаясь в дополнение «колонийской»

системы отбывания лишения свободы.

Воспитательно-трудовые колонии (ВТК) подразделялись на колонии общего режима и усиленного режима. Согласно статье 75 ИТК РСФСР 1970 г. ВТК общего режима предназначались для содержания всех осужденных несовершеннолетних женского пола и несовершеннолетних мужского пола, осужденных впервые за преступления, не являющиеся тяжкими.

Фактический облик системы учреждений, исполняющих лишение свободы, определялся не только различными видами режима, но и закрепленными в законе требованиями раздельного содержания осужденных. В соответствии со статьями 18 ИТК РСФСР (статья 13 Основ) в исправительно-трудовых учреждениях устанавливалось раздельное содержание мужчин и женщин, несовершеннолетних и взрослых осужденных. Впервые осужденные к лишению свободы мужчины должны были содержаться отдельно от ранее отбывавших наказание в виде лишения свободы; впервые осужденные за преступления, не являющиеся тяжкими, — от впервые осужденных за тяжкие преступления. Осужденные к лишению свободы женщины и несовершеннолетние также содержались раздельно.

Кодексом предусматривалось изолирование от других осужденных и раздельное содержание осужденных за особо опасные государственные преступления, особо опасных рецидивистов, осужденных, которым наказание в виде смертной казни было заменено лишением свободы в порядке помилования или амнистии.

В рассматриваемый период юридически было закреплено правило, по которому лица, впервые осужденные к лишению свободы, отбывают наказание на территории РСФСР, в пределах автономной республики, края, области, в которой они проживали до ареста или были осуждены. Однако «в исключительных случаях, в целях более успешного исправления и перевоспитания осужденных они могут быть направлены для отбывания наказания в соответствующие исправительно-трудовые учреждения другой союзной республики».

Лица, ранее отбывавшие наказание в виде лишения свободы, осужденные, которым наказание в виде смертной казни

заменено лишением свободы в порядке помилования или амнистии, осужденные за особо опасные государственные преступления, а также осужденные иностранцы (иностранцы граждане) и лица без гражданства направлялись для отбывания наказания в исправительно-трудовые учреждения, определенные для содержания этих категорий осужденных, независимо от того, в какой союзной республике они проживали до ареста или были осуждены.

Осужденные к лишению свободы женщины, лица, нуждающиеся в специальном лечении, и несовершеннолетние при отсутствии соответствующего исправительно-трудового учреждения в автономной республике, крае, области могли быть направлены для отбывания наказания в МТУ другой автономной республики, края, области или другой союзной республики.

### **Контрольные вопросы**

1. Какие организационные изменения произошли в системе органов внутренних дел в изучаемый период и чем они были вызваны?
2. Какие меры были приняты по повышению эффективности деятельности милиции?
3. Какая новая организационная форма участия населения в охране общественного порядка возникла в конце 50-х годов?
4. Какие изменения произошли в системе исправительно-трудовых учреждений?
5. Каким преобразованиям подвергся режим содержания заключенных в исправительно-трудовых лагерях и колониях МВД СССР?
6. Что изменилось в порядке отбывания наказания лицами, находящимися на спецпоселении?

## **Глава 13**

### **Органы внутренних дел в период перестройки и образования Российской Федерации (1985-1991)**

#### **Органы МВД СССР и РСФСР**

Развитие органов внутренних дел во второй половине 80-х гг. обуславливалось как изменениями социально-экономической, политической обстановки в стране, так и новыми тенденциями в состоянии преступности.

Одной из насущных задач стало повышение уровня аналитической работы органов внутренних дел, совершенствование управления ими. Это требовало восстановления штабов. Воссоздание штабов началось в 1986 г., когда инспекторские управления, отделы, отделения, группы союзного, республиканского МВД, ГУВД, УВД, УВДТ, ОВДТ были преобразованы в организационно-инспекторские. В их состав возвращены дежурные части, подразделения информации и анализа, обобщения передового опыта.

В июле 1989 г. был издан приказ МВД СССР "О мерах по повышению эффективности деятельности организационно-инспекторских аппаратов", в котором получили обоснование основополагающие принципы организации работы штабов, определены меры совершенствования их структуры и организационно-штатного укрепления. В Положении об Организационно-инспекторском управлении МВД СССР говорилось, что оно является головной службой в организации анализа, планирования и контроля. На первое место была выдвинута задача координации действий служб центрального аппарата.

Длительное время, несмотря на негативные тенденции в развитии наркомании сколько-нибудь основательных мер не предпринималось, хотя в 1982 и 1986 гг. ЦК КПСС принимал постановления о повышении эффективности борьбы с наркоманией. Их реализация в организационном плане выразилась в увеличении штатной численности соответствующего отдела ГУУР МВД СССР до 12

человек, а общего числа сотрудников, специально занятых борьбой с незаконным оборотом наркотиков, до 409 человек по Союзу ССР. И только в 1989 г. отдел по борьбе с наркотиками был реорганизован в 3-е Управление (по борьбе с незаконным оборотом наркотиков и преступлениями, связанными с иностранными гражданами) ГУУР МВД СССР. Два из трех отделов 3-го Управления специализировались на проблеме наркотиков.

В 1990 г. за счет перераспределения штатной численности ГУУР и ГУБХСС было создано Управление по борьбе с распространением наркомании ГУУР МВД СССР. В его структуре, помимо двух центральных, сформировано еще семь межрегиональных отделов по борьбе с наркобизнесом, подчиненных непосредственно МВД СССР. Общее число сотрудников, занимавшихся этой деятельностью, возросло почти до 1000 человек.

В 1984 г. министру внутренних дел СССР Федорчуку В.В. был представлен доклад "О результатах анализа разоблаченных преступных групп и выявленных форм организованной преступности в Узбекской ССР". ГУУР МВД СССР в числе прочего предлагало создать в составе МВД Узбекистана специализированное подразделение — отдел по борьбе с организованными преступными группами — численностью 25 штатных единиц. В июне 1985 г. вышло указание МВД СССР "Об усилении борьбы с организованными преступными группами", а в сентябре 1985 г. коллегия МВД СССР, рассмотрев вопрос "О состоянии и мерах по усилению борьбы с опасными проявлениями групповой преступности", приняла решение о создании (до 15 декабря 1985 г.) в МВД союзных и автономных республик, УВД крайоблисполкомов подразделений по борьбе с опасными проявлениями групповой преступности, а в составе 5-го отдела ГУУР МВД СССР — специализированного отделения. Во исполнение указанных решений в МВД, ГУВД, УВД, УВДТ стали образовывать специализированные подразделения по борьбе с организованной и групповой преступностью, общая численность которых к 1988 г. составила около 1200 штатных единиц.

В целях противодействия нарастающим проявлениям организованной преступности в структуре Министерства внутренних дел СССР 15 ноября 1988 г. было создано управление по

борьбе с организованной преступностью — Шестое управление МВД СССР. Постановлением Совета Министров СССР 25 января 1989 г. в системе МВД СССР создано Главное управление по борьбе с организованной преступностью, 14 марта утверждены его структура и штаты. В марте 1990 г. в МВД РСФСР, МВД автономных республик и ГУВД были созданы шестые специализированные управления, а в УВД Краснодарского, Хабаровского крайисполкомов, ГУВД Ленинградского, Московского облисполкомов, УВД Воронежского, Иркутского, Новосибирского, Нижегородского, Саратовского, Свердловского облисполкомов образованы оперативно-розыскные бюро (ОРБ).

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 17 февраля 1987 г. "Об основных обязанностях и правах инспекций по делам несовершеннолетних и специальных учебно-воспитательных учреждений по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" полномочия подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел были значительно расширены. Детские комнаты милиции были упразднены и на их базе созданы инспекции по делам несовершеннолетних (ИДН) в составе уголовного розыска. Одновременно из ведения аппаратов исправительно-трудовых учреждений в подчинение УУР (ОУР) МВД, ГУВД, УВД переданы приемники-распределители для несовершеннолетних. При реорганизации в 1989 г. в органах внутренних дел службы профилактики принято решение о разъединении ИДН и аппаратов уголовного розыска.

Состояние кадров органов внутренних дел вызывало серьезную озабоченность. В целях укрепления политико-морального состояния личного состава в системе МВД СССР вновь были созданы политорганы. Для руководства ими в составе Министерства в июне 1983 г. было образовано Управление политико-воспитательной работы. В мае 1988 г. Политбюро ЦК КПСС утвердило новое положение "О политических органах в системе МВД СССР".

В ноябре 1987 г. были образованы отряды милиции специального назначения (спецназ). Согласно приказу МВД СССР от 3 октября 1988 г. вместо спецназа были образованы отряды

милиции особого назначения (ОМОН), основная задача которых — поддержание порядка при проведении различных массовых мероприятий, стихийных бедствиях, катастрофах, участие в проведении операция и т.д.

Все возрастающий объем нормотворческой деятельности потребовал организационного обеспечения данной функции. В 60-70-е гг. в системе МВД СССР имелись юрисконсульты, старшие юрисконсульты, юридические подразделения. В 1986 г. организация правовой работы в подразделениях центрального аппарата министерства и органах внутренних дел возложена на Управление делами МВД СССР.

В 1989 г. был создан Отдел правового обеспечения деятельности органов внутренних дел МВД СССР, Положение о котором было объявлено Приказом МВД СССР от 10 июля 1989 г. Отдел являлся самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел СССР, на который возлагалась организация и непосредственное участие в работе по совершенствованию правовых основ деятельности органов внутренних дел. Структуру и штат отдела утверждал министр. Аналогично решался вопрос о назначении (освобождении) на должность начальника отдела.

14 августа 1989 г. Верховный Совет СССР принял постановление "О решительном усилении борьбы с преступностью", которым предусматривалось создание в СССР, союзных и автономных республиках, краях, областях, республиканских, краевых, областных центрах Временных комитетов по борьбе с преступностью в составе руководителей органов прокуратуры, внутренних дел, госбезопасности, судов и юстиции, а также народных депутатов, избранных или работающих на соответствующей территории. Положение о Временно комитете было принято в октябре 1989 г.

6 октября 1989 г. Президиум Верховного Совета РСФСР принял Указ "Об образовании союзно-республиканского Министерства внутренних дел РСФСР". 27 октября Верховный Совет РСФСР принял Закон об утверждении данного Указа. Постановлениями Совета Министров СССР и РСФСР "О мероприятиях, связанных с образованием Министерства внутренних дел РСФСР" от 25 и 28 декабря 1989 г. соответственно были внесены изменения в структуру центрального аппарата МВД СССР, МВД союзных республик, была утверждена структура центрального аппарата МВД РСФСР. Она вклю-

чала: руководство (министр В. П. Трушин и 7 заместителей, коллегия — 17 чел.), Главное управление уголовного розыска, Главное управление БХСС, 6-е управление, главное управление по охране общественного порядка, Главное следственное управление, Главное управление государственной автомобильной инспекции, Главное управление по исправительным делам, Главное управление лесных ИТУ, Управление пожарной охраны, Управление профилактической службы, Управление внутренних дел на транспорте, Экспертно-криминалистическое управление, Оперативно-техническое управление, Управление капитального строительства, Хозяйственное управление, Медицинское управление, Управление материально-технического снабжения, Отдел по взаимодействию со СМИ, Отдел военно-мобилизационной работы и гражданской обороны, Управление кадров.

Структура МВД СССР в целом была аналогичной с МВД РСФСР, но несколько отличалась. В его составе имелись, например, Главное управление внутренних войск, 5-е Главное управление (служба по исполнению наказаний, на связанных с лишением свободы), Управление политико-воспитательной работы, Управление вневедомственной охраны, отдел спецперевозок и некоторые другие

7 апреля 1990 г. Совет Министров СССР принял постановление "О вступлении СССР в Международную организацию уголовной полиции (Интерпол)". В сентябре 1990 г. на 59-й сессии Генеральной ассамблеи Международной организации уголовной полиции (Интерпол) в Оттаве (Канада) СССР был принят в члены организации. 12 октября 1990 г. последовал приказ МВД СССР "О создании Национального центрального бюро (НЦБ) Интерпола". С января 1991 г. НЦБ приступило к работе.

### **Милиция**

К середине 80-х гг. обозначились некоторые тревожные тенденции в развитии преступности. Так, в 1984 г. по сравнению с 1974 г. на 44% увеличилось число лиц, совершивших повторные преступления. На 95% возросло число преступлений, совершенных особо опасными рецидивистами. На 36% — преступления, совершаемые в течение первого года после освобождения из мест лишения свободы и снятия с учета спецкомендатур и почти на 45% во время нахождения под административным

надзором. Поэтому 21 февраля 1985 г. был издан приказ МВД СССР "О состоянии и мерах усиления борьбы с рецидивной преступностью".

В 1985 г. отмечен рост преступности. Причем ранее судимыми было совершено каждое четвертое преступление, а каждое восьмое — группой. Преступность несовершеннолетних возросла на 5,8%.

С 1976 по 1985 гг. число преступлений, связанных с наркотиками увеличилось с 6978 до 35862 (более, в 5 раз), а количество лиц, употребляющих наркотики с 58261 до 83171. Особо резкий рост зафиксирован в последние 3 года.

Серьезные недоработки имелись и в борьбе с хищениями социалистической собственности. Хотя ежегодно число выявленных злоупотреблений в хозяйственной сфере возрастало, тем не менее, хищений предотвращалось не более 5%, а ущерб от хищений возмещался примерно на 50%. Поэтому штатная численность службы БХСС была увеличена на 2800 единиц (2240 выделено вновь, а 560 — за счет перераспределения имеющейся штатной численности и сокращения аппарата управления МВД-УВД).

16 мая 1985 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Указ "Об усилении борьбы с пьянством", а 17 мая 1985 г. последовало постановление Совета Министров СССР "О мерах по преодолению пьянства и алкоголизма, искоренению самогонварения". Органы внутренних дел, и прежде всего милиции, провели большую работу по их воплощению в жизнь. Поскольку пьянство и алкоголизм являются питательной средой преступности, деятельность по их искоренению принесла ощутимые плоды. Как отмечалось на коллегии МВД СССР, обсуждавшей итоги работы в 1986 г. впервые за 10 лет снизилась общая преступность на 4,6% (в РСФСР — на 5,5%), и на 15,6% количество тяжких преступлений (убийств, краж, изнасилований и т.д.). Преступность на почве пьянства уменьшилась на 26%. За спекуляцию спиртными напитками и самогонварение в 1986 г. было привлечено к ответственности 260 тыс. человек, в 2 раза больше, чем в 1985 г.

В 1987 г. оперативная обстановка еще более стабилизировалась. Общее количество преступлений сократилось на 9,5%, а тяжких — на 14,6%. На треть уменьшилось количество преступлений как умышленных, так и неосторожных, повлекших гибель людей. Существен-

но снизилось число краж государственного имущества (10,2%) и групповая преступность (19,1%). В Российской Федерации как и в предыдущем году показатели были лучше общегосударственных: сокращение преступности в целом составило 11,4%, а число тяжких преступлений понизилось на 17,7%. Меры воздействия за нарушение антиалкогольного законодательства приняты более чем к 10 млн. человек, 397 тыс. привлечены к ответственности за изготовление самогона (в 2,5 раза больше, чем в 1986 г.). На почве пьянства совершено 377 тыс. преступлений.

В 1988 г. начался рост преступности (было зарегистрировано 1 млн. 867 тыс. преступлений), скачок которой пришелся на 1989 г. Только в 1988 г. осталось нераскрытыми 463 тысячи преступлений, в том числе 1558 убийств. В целом по стране суммарный остаток уголовных дел по нераскрытым преступлениям исчислялся уже двумя миллионами. Все эти отрицательные результаты непосредственно связывалось "с большими потерями в профилактике пьянства" и ухудшением кадрового состава милиции.

Достаточно сказать, что на 1 марта 1985 г. некомплект в милиции составлял 62,6 тыс. человек, в том числе — 1,5 тыс. в уголовном розыске, 1,2 тыс. в БХСС, 1,3 тыс. участковых. Ситуация осложнялась также тем, что с 1986 г. ЦК КПСС прекратил "мобилизации" на работу в милицию, которые широко практиковались в предыдущие годы и хотя бы на какое-то время обеспечивали укомплектование рядов милиции до установленной положенности.

Серьезные недостатки имелись в системе профессиональной подготовки. Так, ежегодно с дневных отделений отчислялось до 10, а с вечерних и заочных — до 20 процентов слушателей. "К тому же многие выпускники учебных заведений МВД твердо не владеют правовыми нормами, навыками предупреждения и раскрытия преступлений". Особенно слабой была признана профессиональная подготовка рядовых.

Ежегодно на должности рядовых принимали 70-80 тыс. человек, около 12-15 тыс. на должности оперативного состава милиции, начальствующего состава ИТУ, пожарной охраны. В системе МВД имелось 229 учебных центров и пунктов (108 по линии милиции и ИТУ, 121 — пожарной охраны). Но в 1987 г. каждый 4-й вновь принятый остался необученным. Более трети

работников УР, 27 тыс. участковых не имели юридического образования.

За последние годы наметилась тенденция массового перехода из подразделений, непосредственно ведущих борьбу с преступностью, в другие, более спокойные службы. За два года (1987-1988 гг.) 7,7 тыс. работников уголовного розыска (каждый шестой) перешли в другие службы. Из БХСС ушло 3,5 тыс. человек, из следствия — 3,1 тыс. следователей. Не случайно в службах уголовного розыска, БХСС к концу 80-х гг. около половины сотрудников имели стаж до трех лет.

Из года в год увеличивалось число различного рода нарушений со стороны сотрудников милиции. В 1988 г. были привлечены к ответственности за нарушения законности 9,9 тыс. сотрудников (рост на 12,2% по сравнению с 1987 г.), привлечены к уголовной ответственности 1475 чел., наказаны за укрытие и фальсификацию почти 2 тыс. человек. За три года к уголовной ответственности за предательство и совместные с преступниками действия привлечено более 600 работников.

Ухудшение состояния кадров неминуемо повлекло и снижение эффективности деятельности милиции. В 1989 г. резко снизились результаты одной из самых многочисленных милицейских служб — патрульно-постовой. Число преступников, задержанных патрульно-постовыми нарядами, из года в год падало. Если в 1984 г. оно составляло 316 тыс., то в 1989 — 170 тыс.

Именно неудовлетворительное состояние кадров милиции не позволило реализовать потенциал проводившихся в эти годы организационных перестроений. Например, выделение в 1989 г. службы профилактики в самостоятельную, в ряды которой было передано 120 тыс. сотрудников.

Укреплялась служба участковых инспекторов. Только в 1986 г. штаты были увеличены на 13,3%. В декабре 1986 г. в Главном управлении охраны общественного порядка (ГУОП) МВД СССР было создано Управление по организации работы участковых инспекторов милиции и их взаимодействия с общественностью.

#### **Исправительно-трудовые учреждения**

В 1985 г. расширяется практика помещения лиц, осужденных к лишению свободы, в колонии-поселения. В частности, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 2 апреля 1985 г. предусматривал

возможность помещения в данные ИТУ лиц, осужденных впервые за нетяжкие умышленные преступления. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 18 сентября 1985 г. устанавливалось, что осужденные за менее опасные умышленные преступления и осужденные, переведенные из охраняемых колоний, содержатся в разных колониях-поселениях.

Позднее произошло углубление требований отдельного содержания применительно к особо опасным рецидивистам.

Осужденные иностранцы (иностранцы граждане) и лица без гражданства должны были содержаться отдельно от осужденных граждан СССР, отдельно также содержались: несовершеннолетние, осужденные за умышленные преступления, совершенные в период отбывания наказания, а также систематически либо злостно нарушающие режим в местах лишения свободы, — от других осужденных в ВТК усиленного режима; женщины, осужденные к лишению свободы впервые, — от женщин, ранее отбывавших лишение свободы, за исключением содержащихся в исправительно-трудовых колониях, при которых имелись дома ребенка. На практике отдельно от других осужденных отбывали наказание также осужденные к лишению свободы бывшие работники правоохранительных органов.

Реализация принципов отдельного содержания осужденных в совокупности с режимными требованиями привела к тому, что к концу 80-х годов в уголовно-исполнительной системе России существовало около пятидесяти видов учреждений, исполняющих наказания. Ни одна автономная республика, край или область не располагали всеми необходимыми учреждениями. Некоторых из них (например, для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, осужденных, которым смертная казнь была заменена лишением свободы в порядке помилования или амнистии) вообще насчитывались единицы. Это обстоятельство, несомненно, повлияло на законодательное определение места отбывания лишения свободы с точки зрения территориального деления страны.

В целях улучшения деятельности учреждений, исполняющих наказания, 29 апреля 1988 г. МВД СССР издал приказ "О совершенствовании структуры аппаратов МВД, ГУВД, УВД по управлению учреждениями и органами, исполняющими наказания", которым управления (отделы) ИТУ МВД, ГУВД, УВД

были переименованы в управления (отделы) по исправительным делам и утверждена их структура.

14 июля 1988 г. было утверждено Положение о Главном (Объединенном) управлении по исправительным делам (ГУИД) МВД СССР. Его задачи определялись следующим образом: организационно-методическое руководство деятельностью ИТУ, лечебно-трудовых, лечебно-воспитательных профилакториев, следственных изоляторов, инспекций исправительных работ, спецкомендатур.

Одновременно шла разработка нового уголовно-исполнительного законодательства. В августе 1988 г. была подготовлена "Доктринальная модель Основ уголовно-исполнительного законодательства Союза ССР и союзных республик".

В июле 1990 г. коллегия МВД СССР одобрила концепцию реформы уголовно-исполнительной системы, предполагавшей разграничение компетенции союзных (федеральных) и республиканских органов управления исполнительной системой, децентрализацию руководства исполнением наказаний, разделение функций ведомственного и территориального управления.

Разработанный тогда же проект Основ уголовно-исполнительного законодательства отражал процессы гуманизации и демократизации, протекавшие в общественной жизни, закреплял необходимость приведения уголовно-исполнительного законодательства в соответствие с соответствующими международными актами.

#### **Контрольные вопросы**

1. Какие организационные изменения произошли в структуре МВД СССР, МВД союзных и автономных республик, УВД областей, краев?
2. Какие меры принимались милицией в борьбе с преступностью?
3. Какие изменения произошли в режиме содержания осужденных в ИТУ?

## **РАЗДЕЛ III**

### **ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Глава 14**  
**Органы внутренних дел Российской Федерации**  
**в 1991-2004 гг.**

12 июня 1990 г. Первым съездом народных депутатов РСФСР была принята Декларация "О государственном суверенитете РСФСР". 22 июня съезд принял постановление "О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР (основы нового Союзного договора)". Указанные акты установили верховенство Конституции РСФСР и законов РСФСР на всей территории России, а также ее право приостанавливать на территории России действие актов Союза ССР, вступающих в противоречие с суверенными правами 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 государства.

В 90-е годы в систему органов внутренних дел были внесены важные новшества, структура МВД была существенно изменена. В конце декабря 1990 г. была утверждена следующая структура МВД РФ: ГУУР, Управление по экономическим преступлениям (с января 1991 г.), Главное управление по организованной преступности, Управление по незаконному обороту наркотиков, Главное управление обеспечения общественного порядка, Следственный комитет, Служба противопожарных и аварийно-спасательных работ, Управление информационного и оперативно-технического обеспечения, ГУГАИ (с 18 декабря 1992 г.), Главное управление внутренних дел на транспорте, Управление виз и регистрации, Центр общественных связей, Управление правового обеспечения, Управление международных связей, Управление спецперевозок, Техническое управление, Главное управление командующего внутренними войсками, Управление режимных объектов, Военно-мобилизационное управление, Главное

управление материально-технического и военного снабжения, Главное управление исполнения наказаний, Главное управление лесных ИТУ, Главное управление кадров, Финансово-экономическое управление, Контрольно-ревизионное управление (с 14 февраля 1992 г.), Производственно-хозяйственное управление, Управление строительством, Медицинское управление. 2 августа 1991 г. на базе Организационно-инспекторского управления был образован Штаб МВД России.

Задачи и внутренняя структура Министерства были закреплены Положением "О Министерстве внутренних дел Российской Федерации", утвержденным Советом Министров РСФСР 22 октября 1991 г. Однако уже в ближайшие месяцы произошли события, во многом изменившие компетенцию и структуру МВД РФ.

Постановлением правительства от 25 ноября 1991 г. фельдсвязь была выведена из ведения МВД и создана Государственная фельдъегерская служба РФ при Министерстве связи РФ (курьерская правительственная связь).

19 декабря 1991 г. Президент России Ельцин Б. Н. издал Указ "Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР", который впоследствии был признан Конституционным Судом не соответствующим Конституции РСФСР. 15 января 1992 г. издается Указ Президента о признании Указа от 19 декабря 1991 г. утратившим силу.

25 декабря 1991 г. Президент СССР М.С. Горбачев сложил свои полномочия, а Декларация Совета Республик Верховного Совета СССР в связи с созданием Содружества Независимых Государств (СНГ) от 26 декабря 1991 г. установила, что "с созданием СНГ СССР как государство и субъект международного права прекращает свое существование". Был принят Закон РСФСР "Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика", согласно которому государство РСФСР впредь именуется Российской Федерация (Россия). В связи с этим все органы, учреждения и организации МВД СССР на территории России были переведены под юрисдикцию России с включением их в систему МВД России.

Постановлением Правительства от 29 января 1992 г. штат МВД РФ определен в 3400 человек. Из них 1500 из МВД России и 1500 из 2400 единиц упраздняемого МВД СССР. Как видим, изначально штаты центрального аппарата МВД РФ были установлены гораздо большими, нежели в МВД СССР.

В феврале 1992 г. в МВД России было образовано Главное управление по организованной преступности (ГУОП).

Тогда же Бюро по преступности в экономике криминальной милиции МВД СССР и БЭП СКМ Российской Федерации слиты в новое подразделение — Главное управление по экономическим преступлениям (ГУЭП) МВД России.

В связи с распадом СССР Межреспубликанский научно-исследовательский институт МВД СССР реорганизован в Научно-исследовательский институт МВД России.

В том же 1992 г. был образован Главный информационный центр (ГИЦ) МВД РФ. В настоящее время имеется около 90 информационных центров МВД, ГУВД, УВД и 20 — в УВДТ. В их сосредоточена информация примерно о 300 млн. объектах учета (из них почти 50 млн. — в ГИЦ МВД РФ). В составе ГИЦ МВД России создан Центр по реабилитации жертвы политических репрессий и архивной информации, в котором хранится свыше 130 тыс. дел.

Приказом Министра внутренних дел Российской Федерации в феврале 1992 г. утверждено положение "О Штабе МВД России", его структура и штаты. В его состав вошли три управления — информационно-аналитическое, организационно-плановое и оперативное (в его составе — дежурная часть МВД), главная инспекция (на правах управления) и редакционно-издательский отдел.

В том же, 1992 г., министром внутренних дел утверждены штаты и положения о следующих подразделениях МВД России:

- Управление режимных объектов,
- Главное управление Командующего внутренними войсками,
- Главное управление исполнения наказаний,
- Главное управление лесных исправительно-трудовых учреждений,
- Главный информационный центр,
- Протокольная служба,
- Центр радиоэлектронной борьбы,

- Экспертно-криминалистический центр.

В целях согласований действий органов внутренних дел независимых государств 24 апреля 1992 г. в г. Алма-Ате подписано Соглашение "О взаимодействии министерств внутренних дел независимых государств в сфере борьбы с преступностью", которое было введено в действие с 22 мая 1992 г. Другой формой сотрудничества стали совещания министров внутренних дел независимых государств. Первое такое совещание состоялось 3 августа 1992 г. министры внутренних дел Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Грузия, Республики Казахстан, Республики Кыргызстан, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Туркменистана, Республики Узбекистан, Украины приняли Соглашения "О взаимоотношениях министерств внутренних дел в сфере обмена информацией" и "О сотрудничестве в области обеспечения материально-техническими средствами и изделиями специальной техники". 21 октября 1992 г. было заключено Соглашение "О сотрудничестве между министерствами внутренних дел в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ".

15 февраля 1993 г. Правительство Российской Федерации приняло постановление "О реорганизации подразделений виз, регистрации и паспортной работы милиции в паспортно-визовую службу органов внутренних дел". 11 июня 1993 г. было утверждено положение "О Центре паспортно-визовой информации и статистики при МВД РФ".

10 января 1994 г. вышел Указ Президента России "О структуре федеральных органов исполнительной власти", согласно которому Министерство внутренних дел, являющееся одним из "силовых", было подчинено непосредственно Президенту.

30 октября 1995 г. приказом МВД России была установлена структура и численность подразделений центрального аппарата МВД России.

Основными структурными подразделениями МВД России являлись:

- Аппарат Министра
- Главный штаб
- Главное управление командующего внутренними войсками

- Управление собственной безопасности
  - Контрольно-ревизионное управление
  - Управление информации и общественных связей
  - Главное управление уголовного розыска
  - Главное управление по организованной преступности
  - Главное управление по экономическим преступлениям
  - Управление по незаконному обороту наркотиков
  - Национальное центральное бюро Интерпола
  - Главное управление обеспечения общественного порядка
  - Главное управление государственной автомобильной инспекции
  - Главное управление внутренних дел на транспорте
  - Управление режимных объектов
  - Паспортно-визовое управление
  - Следственный комитет
  - Главное управление исполнения наказаний
  - Главное управление государственной противопожарной службы
  - Главное управление кадров
  - Главное управление материально-технического и военного снабжения
  - Финансово-экономическое управление
  - Управление капитального строительства
  - Медицинское управление
  - Управление спецперевозок
  - Производственно-хозяйственное управление
- В непосредственном подчинении МВД России состояли также:
- Оперативно-поисковое управление
  - Управление оперативно-технических мероприятий
  - Управление радиоэлектронной безопасности
  - Главное управление вневедомственной охраны
  - Главный информационный центр
  - Методический центр профессионального образования и координации научных исследований
  - Служба обеспечения протокола НЦБ "Интерпола".
- 4 декабря 1995 г. был издан приказ МВД России "О мерах по укреплению законности и дисциплины в деятельности го

савтоинспекции". Приказом утверждены: Временная инструкция, штат и Примерное положение о подразделении собственной безопасности Госавтоинспекции МВД республик. А 26 февраля 1996 г. МВД России издало приказ "О мерах по обеспечению законности в органах внутренних дел Российской Федерации и укреплению собственной безопасности", на основе которого в структуре ОВД создана служба собственной безопасности (ССБ). Ее главная задача — противостоять коррупции в ОВД. Одновременно были утверждены Временное положение об УСБ МВД России, Временное типовое положение об Управлении (отделе) собственной безопасности МВД, ГУВД и ряд других нормативных актов.

Весной 1996 г. была завершена разработка "Концепции развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России", призванной обеспечить комплексный подход к развитию ОВД на текущий период (до конца 1996 года), ближайшую (до 2000 года) и отдаленную (до 2005 года) перспективы.

В рамках реализации концепции изменялась структура центрального аппарата. В 1996 г. было создано Правовое управление Главного штаба Министерства внутренних дел Российской Федерации. Приказом МВД России от 17 июля 1996 г. было утверждено Положение о нем. На Правовое управление возлагалась организация и непосредственное участие в работе по формированию и совершенствованию правовых основ деятельности органов внутренних дел и, во взаимодействии с ГУКВВ МВД России, — внутренних войск. В управление входили: уголовно-правовой, административно-правовой, регионально-правовой отделы, отдел организации правовой работы и правового информирования, группа правовой защиты.

В 1997 г. было утверждено Типовое положение об отделе (отделении, группе) правового обеспечения и международного сотрудничества.

В следующем году было образовано Главное управление правовой работы и внешних связей Министерства внутренних дел Российской Федерации. Приказом МВД России от 9 сентября 1998 года утверждено Положение о Главном управлении правовой работы и внешних связей (ГУПРиВС) Министерства внут-

ренных дел Российской Федерации. В структуру ГУПРИБС вошли: Правовое управление, Управление международного сотрудничества. Управление по взаимодействию с федеральными органами государственной власти, группа правовой защиты, организационно-методическое отделение, группа кадров, секретариат. В подчинении Главного управления состояла служба протокола МВД России.

В марте 1996 г. в МВД РФ было образовано Управление информации и общественных связей. В 1998 г. из него выделено как самостоятельное подразделение центрального аппарата Управление региональных и общественных связей в составе отдела региональных связей, организационно-аналитического отдела, отдела по связям с общественными формированиями.

На Управление информации (УИ) была возложена организация и непосредственное осуществление информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел. Кроме подразделений, обеспечивающих связь и взаимодействие с информационными службами региональных органов внутренних дел, в составе Управления информации существовал пресс-центр, федеральное государственное учреждение Объединенная редакция МВД России, в состав которой входят телестудия, программа "Дежурная часть", радиостанция "Милицейская волна", ряд печатных изданий\*.

18 июля 1996 г. Указом Президента Российской Федерации было утверждено Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, в котором нашли отражение некоторые из произошедших вышеназванных структурных изменений. Согласно новому положению основными задачами МВД России являлись:

- разработка и принятие в пределах своей компетенции мер по защите прав и свобод человека и гражданина, защите объектов независимо от форм собственности, обеспечению обществен-

---

\* Названные службы возникли не на голом месте. В МВД СССР в разное время существовали: Сектор по работе с общественностью и печатью Управления политико-воспитательной работы; Пресс-бюро МВД СССР; Отдел по взаимодействию со средствами массовой информации; Центр общественных связей.

ного порядка и общественной безопасности;

- организация и осуществление мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений;

- обеспечение исполнения уголовных наказаний;

- руководство органами внутренних дел и внутренними войсками в целях выполнения возложенных на них задач и принятие мер по совершенствованию их деятельности;

- совершенствование нормативной правовой основы деятельности органов внутренних дел и внутренних войск, обеспечение законности в их деятельности;

- совершенствование работы с кадрами, их профессиональной подготовки, обеспечение правовой и социальной защищенности сотрудников и военнослужащих системы Министерства;

- развитие и укрепление материально-технической базы органов внутренних дел и внутренних войск.

В начале 1997 г. последовал очередной Указ Президента РФ, определявший структуру МВД России. В центральный аппарат МВД России входили: Аппарат Министра, Главный штаб, Главное управление внутренних дел на транспорте, Главное управление Государственной автомобильной инспекции, Главное управление Государственной противопожарной службы, Главное управление исполнения наказаний, Главное управление кадров, Главное управление командующего внутренними войсками, Главное управление материально-технического и военного снабжения, Главное управление обеспечения общественного порядка, Главное управление по организованной преступности, Главное управление уголовного розыска, Главное финансово-экономическое управление, Главное управление по экономическим преступлениям, Контрольно-ревизионное управление, Медицинское управление, Национальное центральное бюро Интерпола, Паспортно-визовое управление, Следственный комитет, Управление по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, Управление информации и общественных связей, Управление капитального строительства, Управление международного сотрудничества, Управление режимных объектов, Управление собственной безопасности, Управление специальных перевозок, Штаб тыла.

Из числа организационных новшеств, обусловленных из-

менением структуры преступности, можно назвать образование Управления оперативно-технических мероприятий, Управления радиоэлектронной безопасности (позже переименовано в Управление безопасности информационных технологий, а в 1988 г. — в Управление по борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий).

В 90-е гг. в Российской Федерации начала проводиться реформа правоохранительной системы, в ходе которой согласно Указу Президента РФ от 8 октября 1997 г. "О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации" 1997 г. уголовно-исполнительная система МВД России с входящими в ее состав центральными и территориальными органами, учреждениями, предприятиями, организациями и имуществом была передана в ведение Министерства юстиции РФ. Таким образом, МВД России было освобождено от функции обеспечения исполнения законодательства Российской Федерации по вопросам уголовно-исполнительной системы.

В связи с обострением оперативной обстановки на Северном Кавказе и необходимостью укрепления правопорядка и общественной безопасности в этом регионе 29 марта 1999 г. образовано Управление (на правах главного управления) по Северному Кавказу МВД РФ, предназначенное для обеспечения деятельности сил Министерства внутренних дел РФ, привлекаемых к обеспечению правопорядка и общественной безопасности в Северо-Кавказском регионе Российской Федерации.

В условиях проведения контртеррористической операции на территории Чеченской Республики и в целях восстановления государственных органов исполнительной власти, обеспечения личной безопасности, прав и свобод проживающих там граждан 6 декабря 1999 г. было создано Управление внутренних дел МВД РФ по Чеченской Республике. Одновременно с этим в административных районах республики были образованы временные органы внутренних дел (управления, отделы), предназначенные для выполнения на соответствующей территории (административном районе) задач, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации до создания в установленном порядке органов внутренних дел Чеченской Республики.

МВД России — центральное звено обеспечения правопорядка и

борьбы с преступностью в системе органов исполнительной власти Российской Федерации. В соответствии с этим формировалась и его структура. 7 декабря 2000 г. Правительством России было принято решение о структурной перестройке МВД, предусматривавшее создание Комитета федеральной криминальной милиции при МВД России, а также соответствующих комитетов по федеральным округам и субъектам Российской Федерации. Однако 4 июня 2001 г. был принят Указ Президента РФ об очередном существенном реформировании системы МВД в центре и в регионах. В центре были образованы Служба криминальной милиции, Служба общественной безопасности и Служба тыла — каждая во главе с заместителем министра. В эти службы входит большинство главков и самостоятельных управлений, многие из которых подверглись реорганизации. Образованы также главные управления МВД России в каждом федеральном округе.

Кроме того, в структуре Следственного комитета при МВД России сформированы следственные управления по федеральным округам. На них возлагаются задачи расследования преступлений, представляющих особую сложность и вызывающих значительный общественный резонанс. Прежде всего — коррупции в органах государственной власти и преступной деятельности организованных преступных групп и сообществ.

В ходе реорганизации структуры МВД России в июне 2001 г. ОВД на транспорте были объединены с подразделениями, обеспечивающими осуществление спецперевозок, общее руководство которыми осуществляет Главное управление внутренних дел на транспорте и спецперевозкам, входящее в Службу общественной безопасности МВД РФ.

На местах систему ОВДТ представляют 20 управлений внутренних дел на транспорте (УВДТ), в составе которых имеется 571 линейный орган внутренних дел (28 линейных управлений, 202 линейных отдела и 341 линейное отделение внутренних дел). Низовым звеном системы являются линейные пункты милиции, которых на всех видах транспорта действует 774.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 ноября 2001 г. "О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности" Главное управление государственной

противопожарной службы г. передано в МЧС России.

В то же время в начале 2002 г. во исполнение Указа Президента РФ от 23 февраля "О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики" в составе МВД было сформирована Федеральная миграционная служба (ранее этим занималось упраздненное Министерство по делам национальностей).

В 2002 центральный аппарат МВД России включал:

Службу криминальной милиции, куда вошли Управление координации службы криминальной милиции, Главное управление по борьбе с экономическими преступлениями, Главное управление по борьбе с организованной преступностью, Главное управление уголовного розыска, Главное управление по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, (в составе названных главных управлений имелись оперативно-розыскные бюро). Управление оперативно-розыскной информации, Управление специальных технических мероприятий, Оперативно-розыскное управление, Национальное Центральное Бюро Интерпола в Российской Федерации.

Службу общественной безопасности, включившую Управление координации службы общественной безопасности, Главное управление обеспечения общественного порядка, Главное управление государственной инспекции безопасности дорожного движения (ему подчинялся Научно-исследовательский центр ГИБДД), Главное управление внутренних дел на транспорте и по спецперевозкам, Главное управление внутренних дел на режимных объектах. Паспортно-визовое управление, Главное управление вневедомственной охраны.

Федеральную миграционную службу МВД России.

Службу тыла, в составе которой Управление координации службы тыла, Главное управление материально-технического обеспечения, Финансово-экономический департамент, Медицинское управление, Управление связи и автоматизации, Управление капитального строительства, Хозяйственное управление.

Самостоятельные подразделения: Управление делами, Главное управление собственной безопасности, Контрольно-ревизионное управление. Главное командование внутренних войск,

Следственный комитет при МВД РФ, Экспертно-криминалистический центр, Главное организационно-инспекторское управление, Главное управление специальных технических мероприятий, Главное оперативно-поисковое управление, Управление мобилизационной подготовки, Главный информационный центр, Главное управление кадров, Главное правовое управление, Управление международного сотрудничества, Управление информации, региональных и общественных связей.

Весной 2003 г. была упразднена Федеральная служба налоговой полиции, ее функции переданы МВД, для чего в составе МВД создано соответствующее структурное подразделение — Федеральная служба по экономическим и налоговым преступлениям.

Указом Президента Российской Федерации от 24 сентября 2002 г. "О совершенствовании государственного управления в области противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ" был учрежден Государственный комитет по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ при Министерстве внутренних дел Российской Федерации.

Однако, как сообщалось в СМИ, в течение недолгой, чуть более пяти месяцев, жизни Госкомитета, его так никто и не возглавил. Поэтому в марте 2003 г. был создан самостоятельный федеральный орган — Государственный комитет Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических и психотропных веществ.

На официальном сайте МВД России в Интернете приводится следующая структура Министерства, сложившаяся к настоящему времени:

МВД — Главные управления МВД РФ по федеральным округам.

Министр (курирует) — Управление делами, Контрольно-ревизионное управление, Главное управление собственной безопасности, Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории СНГ.

Статс-секретарь — заместитель министра (курирует): Главное правовое управление, Управление информации и общественных связей, Управление международного сотрудничества.

Первый заместитель министра — начальник Службы кри-

минальной милиции (курирует): Главное управление уголовного розыска Службы криминальной милиции, Главное управление уголовного розыска СКМ, Главное управление по борьбе с организованной преступностью\*, Управление оперативно-розыскной информации СКМ, Оперативно-розыскное управление, Национальное центральное бюро Интерпола при МВД России, Управление координации.

Заместитель министра — начальник Федеральной службы по экономическим и налоговым преступлениям (ФСЭНП) (курирует): Главное управление по борьбе с экономическими преступлениями ФСЭНП.

Заместитель министра — начальник Службы общественной безопасности (СОБ) (курирует): Главное управление обеспечения общественного порядка, Главное управление Государственной инспекции безопасности дорожного движения, Главное управление внутренних дел на режимных объектах, Главное управление вневедомственной охраны, Управление координации.

Заместитель министра — начальник Следственного комитета при МВД России (курирует): Следственный комитет, Экспертно-криминалистический центр, Специальный полк по охране объектов.

Заместитель министра (курирует): Главное организационно-инспекторское управление, Управление мобилизационной подготовки, Главный информационный центр, Всероссийский научно-исследовательский институт.

Заместитель министра (курирует): Главное управление кадров, Академия управления, Образовательные учреждения профессионального образования системы МВД России, Всероссийский институт повышения квалификации работников МВД России, Совет ветеранов, Студия художников, Центральный музей. Клубный центр, Центр социальных программ.

Заместитель министра — начальник службы тыла (курирует): Финансово-экономический департамент, Медицинское управление, Управление связи и автоматизации, Управление организации капитального строительства, Главное управление материаль-

---

\* В 2003 г. в его составе образован Центр по борьбе с терроризмом — Центр "Т".

но-технического обеспечения, Хозяйственное управление, ГУ НПО.

Заместитель министра — главнокомандующий внутренними войсками (курирует): Главное командование внутренних войск, Округа внутренних войск, соединения и воинские части, непосредственно подчиненные главнокомандующему, военные образовательные учреждения.

Заместитель министра — начальник главного управления по Южному федеральному округу (курирует): Главное управление по Южному федеральному округу.

Заместитель министра — начальник Федеральной миграционной службы (курирует): Департамент миграционного контроля, Департамент внешней трудовой миграции, Правовое управление, Управление кризисных ситуаций, Управление ресурсного обеспечения, Финансово-экономическое управление, Паспортно-визовое управление, Главное управление внутренних дел а транспорте и по спецперевозкам.

В 1992 г. Служба общественной безопасности была переименована в Главное управление обеспечения общественного порядка МВД РСФСР. В августе 1998 г. утверждено новое положение, согласно которому Главное управление обеспечения общественного порядка Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГУООН МВД России) является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации (на правах оперативного). Главное управление имело в своем составе: Управление охраны общественного порядка и конвоирования; Управление профилактической работы в сфере охраны общественного порядка; Управление лицензионно-разрешительной работы; оперативно-информационный отдел; отдел обеспечения проведения эксперимента по созданию местных органов охраны общественного порядка; отдел организации и методического обеспечения дознания; группу кадров; секретариат.

22 апреля 1992 г. в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации "О мерах государственной поддержки культуры и искусства в период экономических реформ" в уголовном розыске создаются специализированные подразделения по раскрытию преступных посягательств на исторические и культурные ценности.

Многое было сделано для организационного укрепления такого важного направления деятельности милиции, как дознание. Еще в 1982 г. МВД СССР введена специализация сотрудников милиции в работе по производству дознания, а также должности инспекторов и старших инспекторов по дознанию. С образованием в соответствии с Указом Президента России от 12 февраля 1992 г. милиции общественной безопасности (МОБ) в ее составе предусмотрены специальные подразделения дознания, которые созданы в структуре местной милиции на всех уровнях. В октябре того же года было утверждено Примерное положение о них. Аналогичные подразделения появились в органах внутренних дел на транспорте и режимных объектах.

23 ноября 1998 г. Президент Российской Федерации подписал Указ "О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации". Этим же указом утверждено Положение об органах предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации. Данный нормативно-правовой акт позволил восполнить пробел в правовом регулировании деятельности следственного аппарата органов внутренних дел, укрепить федеральную вертикаль управления организацией предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел, во главе которого стоит Следственный комитет при МВД России. Следственный комитет не только контролирует расследование уголовных дел подчиненными подразделениями, но и непосредственно организует расследование наиболее сложных (в том числе носящих транснациональный характер) преступлений, совершенных организованными группами.

На протяжении всего рассматриваемого периода оставалась весьма острой проблема кадров. По имеющимся данным с 1992 г. было уволено почти 635 тыс. человек. К концу 90-х доля юристов с высшим образованием среди начальствующего состава составляла около 16,5%, тогда как в 1993 г. превышала 20%. И года в год увеличивалось количество сотрудников, привлеченных к дисциплинарной и уголовной ответственности, возрастал поток жалоб на действия сотрудников ОВД с различные инстанции.

Вопросы коррумпированности МВД не раз обсуждались в Государственной думе.

Высокая текучесть и низкий качественный уровень кадров ОВД во многом объяснялись их слабой правовой и социальной защищенностью. Большой отряд сотрудников органов внутренних дел нуждался в жилье, серьезные проблемы возникли с финансированием органов внутренних дел.

Введение надбавок, компенсаций, индексации зарплаты эффекта не давали, поскольку инфляция их опережала.

Однако было бы неверным говорить только о недостатках. В рассматриваемый период было сделано немало полезного, нужного, рассчитанного на перспективу. Так, активно развивалась сеть ведомственных учебных заведений. Только в 1992 г. на базе Ростовского факультета ВЮЗШ и Ростовской специальной средней школы милиции подготовки начсостава была образована Ростовская ВШ МВД РФ, Белгородская средняя специальная школа милиции была преобразована в высшую школу и т.д. А 2003 г. на базе Академии налоговой полиции ФСНП создана Академия экономической безопасности МВД России, а на базе Краснодарского ЮИ образована Краснодарская Академия МВД России.

В настоящее время в МВД России функционирует 2 университета, 6 академий, 15 институтов, 9 специальных средних школ милиции, а также 2 суворовских военных училища, где работает более 500 докторов и 2,5 тысячи кандидатов наук. В них обучаются более 100 тысяч курсантов, слушателей и воспитанников. В 2002 г. дипломы о высшем и среднем специальном образовании получили около 28 тысяч человек, почти половина из которых — по очной форме обучения.

Общая оценка состояния кадров была дана в докладе министра внутренних дел Б. Грызлова на расширенной Коллегии Министерства, подводившей итоги работы за 2002 г., в работе которой принял участие Президент РФ В. Путин. "Укрепление кадрового потенциала органов внутренних дел России — постоянно в центре нашего внимания. Немало в этом направлении уже сделано. Впервые за последние годы был существенно поднят уровень денежного довольствия сотрудников органов внут-

ренных дел и военнослужащих внутренних войск. Конечно, это полностью не сняло наболевшие проблемы, но есть уже первые обнадеживающие тенденции.

Постепенно снижаются темпы оттока кадров, сокращается число увольнений на первом году и по отрицательным основаниям. В последние месяцы заметно увеличился прием на службу в органы внутренних дел...В то же время, несмотря на принимаемые меры, все еще остро стоит проблема размывания профессионального ядра основных служб органов внутренних дел.

Но одного профессионализма недостаточно. Главное, добиться того, чтобы в органах внутренних дел работали только порядочные люди, для которых превыше всего Закон, служебный долг. С фактами ущемления прав граждан, совершаемыми сотрудниками, должна вестись самая жесткая борьба.

Проблема соблюдения законности в деятельности органов внутренних дел остается актуальной... Достаточно сказать, что в 2002 г. в системе МВД выявлено более 21 тысячи правонарушений, связанных с нарушениями законности и уголовными преступлениями, за совершение которых к различным видам ответственности привлечено свыше 17 тысяч сотрудников...У руководства министерства нет намерений замалчивать негативные процессы, имеющие место в органах внутренних дел и внутренних войсках. Мы принимаем и будем принимать дальше самые решительные меры по очищению своих рядов от коррупционеров".

Весь комплекс проблем с кадрами органов внутренних дел усугублялся также резким понижением активности населения в оказании им содействия. Еще в 80-е годы начался отток из добровольных общественных формирований, оказывавших содействие милиции в охране общественного порядка и борьбе с преступностью, особенно после принятия Советом Министров СССР в марте 1987 г. постановления "Об отмене дополнительных отпусков, предоставляемых за выполнение отдельных общественных обязанностей". В начале 90-х они почти повсеместно прекратили существование. 6 февраля 1992 г. министр внутренних дел А. Куликов информировал руководство страны о том, что практически повсеместно прекращено финансирование ДНД, с участием которых ранее ежегодно раскрывалось от 30

до 40 тыс. преступлений, пресекалось около 2 млн. административных правонарушений, представил законопроект "Об общественных формированиях по охране правопорядка в РФ".

Потребовалось немало времени, чтобы хотя отчасти возродить эту несомненно полезную общественную инициативу. Министр внутренних дел Б. Грызлов приводил такие данные: сегодня в стране функционирует более 33 тысяч добровольных народных и казачьих дружин, боевых молодежных отрядов. Число внештатных сотрудников милиции насчитывает 75 тысяч человек. Воссозданы и активно работают 14 тысяч общественных пунктов охраны порядка. (В 2001 г. эти показатели были несколько выше — авт.) В последнее время в ряде регионов граждане организуют в своих микрорайонах круглосуточные посты и группы патрулирования. Только за 8 месяцев 2003 г. с помощью различных общественных объединений было раскрыто около 30 тысяч преступлений и выявлено свыше 340 тысяч административных правонарушений.

### **Милиция**

Правовой статус, организация, численный состав милиции определяются Российской Федерацией, ее законами.

Основопологающим является закон «О милиции», принятый Верховным Советом РСФСР 18 апреля 1991 года.

Значение данного закона настолько велико и многообразно, что следует дать его развернутый анализ. Естественно, такой анализ необходимо начинать с определения понятия милиции. Надо отметить, что настоящий закон, в отличие от предшествующих, дает довольно емкое и четкое ее определение. Как представляется, в определении, которое содержится в статье 1, следует иметь в виду три ключевых момента.

Первый состоит в том, что милиция характеризуется как «система государственных органов исполнительной власти». Тем самым четко указывается место милиции в государственном механизме Российской Федерации как одном из звеньев исполнительной власти, складывающемся в федеральном масштабе в определенную систему.

Второй заключается в установлении основного предназначения милиции в государстве: «... защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и госу-

дарства от преступных и иных противоправных посягательств». На наш взгляд, законодатель в данной формулировке сумел с необходимой полнотой определить основные задачи милиции, сделав акцент на защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан. О том, что это именно так, свидетельствует статья 2, специально посвященная задачам милиции. Давая их в более развернутом виде, законодатель еще раз делает акцент на защите прав и интересов граждан. Такой подход, безусловно, отражает тенденцию на превращение милиции в один из инструментов строящегося российского правового государства.

Третьим ключевым моментом является указание на право милиции применять меры принуждения. Тот факт, что речь идет о наделении милиции правом принуждения как бы оттеняет одну грань в совокупности методов ее деятельности и предполагает возможность использования других методов, не обязательно связанных с принуждением.

Правомерность такого суждения подтверждается принципами деятельности милиции, закрепленными в статье 3. Таковыми являются: законность, гуманизм, уважение прав человека, гласность. Существенное значение имеет также положение о том, что «милиция решает стоящие перед ней задачи во взаимодействии с другими государственными органами, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами».

Представляется, что к числу наиболее важных норм рассматриваемого закона следует отнести норму, определяющую правовую основу деятельности милиции. Подобной нормы раньше не было в нашем законодательстве. Особенно значимо то, что краеугольный камень правовой основы деятельности милиции составляет Конституция Российской Федерации. Этим прежде всего определяется конституционный характер самой милиции как одного из звеньев государственного механизма. Этим также определяются правовые рамки деятельности милиции. Таковыми являются установления основного Закона Российской Федерации. Соответствие деятельности милиции требованиям основного Закона составляет ее конституционную обязанность, закрепленную в части 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации, принятой референдумом 12 декабря 1993 г.

Правовую основу деятельности милиции Российской Федерации, наряду с Конституцией РФ и законом «О милиции», составля-

ют также другие законы и иные правовые акты Российской Федерации, Конституции, законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Милиция должна соблюдать в своей деятельности акты органов местного самоуправления, изданные в пределах их полномочий.

Как представляется, четкое определение правовых основ деятельности милиции — объективная необходимость, обусловленная ее качественной характеристикой как правоохранительного органа.

Новая качественная характеристика милиции определяет приоритетное направление ее деятельности — защиту прав человека. Разумеется, это направление было присуще милиции всегда с момента ее создания. Однако законодательное закрепление данного направления как основополагающего для милиции, во-первых, ранее отсутствовало, во-вторых, современный закон по-новому расставляет акценты в ее деятельности. Подобный вывод, думается, правомерно вытекает из содержания статьи 5 рассматриваемого закона. Наиболее важным является то, что ставится вопрос о защите человека, «независимо от его гражданства, места жительства, социального, имущественного и должностного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, возраста, образования, языка, отношения к религии, политических и иных убеждений». Это положение закона «О милиции» соответствует закрепленному в статье 20 Конституции Российской Федерации общепринятому демократическому принципу, согласно которому «каждый имеет право на жизнь».

Именно соответствием деятельности милиции этому принципу определяется ее гуманизм как важнейшего инструмента государства, призванного стоять на защите человека. К сожалению, приходится констатировать, что в реальной жизни российская милиция еще далеко не всегда отвечает этому своему новому качественному признаку. В частности, нередко нарушается требование статьи 5 Закона, гласящего, что «милиции запрещается прибегать к обращению, унижающему достоинство человека».

Для многих работников еще не стали аксиоматичными положения статьи 5: «Всякое ограничение граждан в их правах и свободах милицией допустимо лишь на основаниях и в порядке, прямо предусмотренном Законом».

Сотрудник милиции во всех случаях ограничения прав и свобод гражданина обязан разъяснить ему основание и повод такого огра-

ничения, а также возникающие в связи с этим его права и обязанности».

Тот факт, что милиция составляет звено исполнительной власти, определяет ее систему и подчиненность. И это получило четкую и определенную законодательную регламентацию. Статья 7 Закона подразделяет милицию в Российской Федерации на криминальную и милицию общественной безопасности (местную милицию).

В своей деятельности милиция подчиняется Министерству внутренних дел Российской Федерации, министерствам внутренних дел входящих в Российскую Федерацию республик. Милиция общественной безопасности (местная милиция), кроме того, подчиняется органам местного самоуправления. Министр внутренних дел Российской Федерации осуществляет руководство всей милицией республики.

Руководство милицией республик, входящих в состав Российской Федерации, осуществляют министры внутренних дел этих республик, назначенных высшими правительственными органами этих республик по согласованию с министром внутренних дел Российской Федерации. В краях, областях, автономной области, автономных округах, в городах Москве и Санкт-Петербурге милицией руководят начальники управлений (главных управлений) внутренних дел при администрациях (правительствах) этих субъектов федерации, назначаемые министром внутренних дел Российской Федерации по согласованию с главами администрации этих образований с последующим утверждением на заседании соответствующих правительственных органов.

В районах, городах, городских районах милицией руководят начальники отделов (управлений) внутренних дел соответствующих органов местного самоуправления, назначаемые министрами внутренних дел республик, входящих в Российскую Федерацию, начальниками управлений (главных управлений) внутренних дел краев, областей, автономной области и автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга по согласованию с органами местного самоуправления.

На железнодорожном, водном и воздушном транспорте руководство милицией осуществляют соответствующие начальники управлений и отделов внутренних дел на транспорте МВД Российской Федерации.

Выделение криминальной милиции в отдельное подразделение предлагалось некоторыми учеными и практическими работниками еще в 60-е годы. Теперь это получило реализацию в законе «О милиции», который четко определил ее основные задачи. К ним относятся: предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений по делам, о которых обязательно производство предварительного следствия, а также организация и осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством.

В состав криминальной милиции входят оперативно-розыскные, научно-технические и иные подразделения, необходимые для решения стоящих перед ней задач и оказания помощи милиции общественной безопасности (местной милиции).

Численность криминальной милиции устанавливается Правительством Российской Федерации. Создание, реорганизация и ликвидация подразделений криминальной милиции осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Круг задач, выполняющихся криминальной милицией, а также особое должностное положение начальников ее подразделений — свидетельство того, что она является ведущей службой в системе милиции. Закон устанавливает, что начальники криминальной милиции республик, входящих в Российскую Федерацию, начальники криминальной милиции краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга назначаются на должность и освобождаются от нее министром внутренних дел Российской Федерации и являются по должности заместителями соответствующих министров республик или начальников органов внутренних дел. Начальниками криминальной милиции районов, городов, районов в городах назначаются на должность и освобождаются от нее министрами внутренних дел республик, входящих в Российскую Федерацию, начальниками управлений (главных управлений) внутренних дел краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и являются по должности заместителями начальников соответствующих органов внутренних дел. Начальники иных подразделений криминальной милиции назначаются на должность и освобождаются от нее в порядке, определенном министром внутренних дел Российской Федерации.

Статья 9 закона «О милиции» регламентирует правовой статус милиции общественной безопасности (местной милиции). Она устанавливает, что основными задачами милиции общественной безопасности (местной милиции) являются обеспечение личной безопасности граждан, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно, а также оказание в пределах компетенции милиции помощи гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям.

В состав милиции общественной безопасности (местной милиции) входят дежурные части, подразделения патрульно-постовой службы, государственной автомобильной инспекции, охраны объектов по договорам, участковые инспектора милиции, изоляторы для временного содержания задержанных и заключенных под стражу лиц и иные подразделения, необходимые для решения стоящих перед ней задач.

Численность милиции общественной безопасности (местной милиции), содержащейся за счет республиканского бюджета Российской Федерации, устанавливается Правительством РФ. Численность милиции общественной безопасности (местной милиции), содержащейся за счет бюджетов субъектов Российской Федерации, устанавливается правительствами республик и администрациями краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Перечень подразделений милиции общественной безопасности (местной милиции), содержащихся за счет указанных бюджетов, определяется Правительством Российской Федерации. Представительные органы субъектов Российской Федерации и представительные органы местного самоуправления вправе за счет средств собственных бюджетов устанавливать дополнительную численность подразделений милиции общественной безопасности (местной милиции).

Начальники милиции общественной безопасности (местной милиции) районов, городов, районов в городах, областей, краев, автономной области, автономных округов, республик, входящих в Российскую Федерацию, назначаются соответствующими органами местного самоуправления, администрациями и Правительствами

республик по представлению начальников соответствующих органов внутренних дел и министров внутренних дел и являются по должности заместителями этих министров или начальников. Начальники милиции общественной безопасности на транспорте назначаются на должность и освобождаются от должности в порядке, определяемом министром внутренних дел Российской Федерации.

Исторический опыт строительства и деятельности милиции может и должен быть творчески использован для поиска наиболее эффективных решений в современных условиях.

Одной из первоочередных мер, направленных на повышение эффективности борьбы с правонарушениями, стала разработка правовой базы, юридическое оформление правового статуса правоохранительных органов страны, милиции в том числе. Важное значение с этой точки зрения имел Закон "О милиции", принятый Верховным Советом РСФСР 18 апреля 1991 г. и действующий с некоторыми дополнениями и изменениями до настоящего времени.

Однако реализовать в короткие сроки весь потенциал данного Закона оказалось невозможным, поскольку, с одной стороны, социально-экономические, социально-политические условия развития страны привели к росту преступности, изменениям ее структуры, появлению новых видов преступлений, с другой — обусловили ослабление кадрового состава милиции, отток наиболее квалифицированных, имеющих значительный опыт сотрудников из ее рядов.

Потребовались годы и значительные усилия по совершенствованию руководства органами внутренних дел, по повышению профессионализма личного состава для того, чтобы появились обнадеживающие признаки изменения оперативной обстановки в лучшую сторону. Подводя итоги работы за 2002 г., министр внутренних дел Б. Грызлов сообщил, что "в целом по количественным показателям преступность взяла крен в сторону уменьшения". В 2002 г. впервые за истекшее пятилетие отмечено снижение количества зарегистрированных преступлений до 2,5 миллиона, что на 14,9 процента меньше, чем в 2001 г. На четверть уменьшилось число зарегистрированных тяжких и особо тяжких преступлений. Зафиксированный уровень преступности вернулся к показателям 1998 года.

"Позитивные сдвиги в состоянии криминальной обстановки в стране — это прежде всего результат стабилизации политической и экономической ситуации, улучшения благосостояния населения, суще-

ственного укрепления правовых основ государства и его властных структур".

МВД не скрывает имеющихся недостатков. Оно выступило инициатором введения новой системы оценки результатов деятельности органов внутренних дел, начало последовательную целенаправленную работу по очищению своих рядов. Подавляющее большинство сотрудников — это люди верные долгу и присяге, готовые для защиты жизни, здоровья, чести, достоинства граждан, интересов России жертвовать собой. Об этом говорят такие скорбные цифры: в 2002 г. более 350 сотрудников российской милиции погибли при исполнении служебных обязанностей (без учета потерь в "горячих точках").

19 июля 2004 г. издан Указ Президента Российской Федерации "Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации". Статья 2 Указа гласит: "Разрешить иметь в Министерстве внутренних дел Российской Федерации трех заместителей министра, в том числе одного первого заместителя, а также 15 департаментов по основным направлениям деятельности Министерства, Следственный комитет при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Главное командование Министерства в соответствии с Указом Президента"<sup>1</sup>.

#### **Контрольные вопросы**

1. Когда и в связи с чем было образовано Министерство внутренних дел Российской Федерации?
2. Какие изменения произошли в структуре Министерства внутренних дел в структуре Российской Федерации?
3. Какой правовой акт определяет организацию и основные права и обязанности милиции?

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2004, 21 июля.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Базунов В.В., Детков М.Г. Тюрьмы НКВД-МВД России в карательной системе Советского государства. — М., 2000.
2. Борисов А.В. Министерство полиции. — М., 1992.
3. Борисов А.В. Министры внутренних дел России. 1802 — октябрь 1917. - СПб, 2002.
4. Борисов А.В., Гончарова Ю.В. Подготовка и воспитание кадров полиции России (XVIII век — 1917 г.). — М., 1999.
5. Борисов А.В., Сизиков М.И. и др. История полиции России (1718 - 1917 гг.). - М., 1992.
6. Военнопленные в СССР. 1939 — 1956. Документы и материалы. Под ред. М.М. Загоруйко. — М., 2000.
7. Воробейкова Т.У., Дубровина А.Б. Преобразование административно-полицейского аппарата, суда и тюремной системы России во второй половине XIX века: Учеб. пособие. — Киев, 1973.
8. Гернет М.Н. История царской тюрьмы. — М., 1951-1955. Т. Г-V.
9. ГУЛАГ (Главное управление лагерей) 1918 — 1960. Сборник документов/Составители Кокурин А.И., Петров Н.В. — М., 2002.
10. Детков М.Г. Тюрьмы, лагеря и колонии России. — М., 1999.
11. Деятельность милиции по обеспечению безопасности движения транспорта и пешеходов (1917-1936 гг.): Сб. документов. - М., 1987.
12. Елинский В.И., Исаков В.М. Становление и развитие уголовного сыска в России (X — начало XX века.). — М. 1998.
13. Ерощкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. — М., 1968.

14. Ерошкин Н.П. Крепостническое самодержавие и его политические институты. — М, 1981.
15. Желудкова Т.И., Хоботов А.Н. Из истории развития паспортной системы в СССР (1917-1974 гг.): Сб. документов. — М., 1990.
16. Желудкова Т.И. Основные направления деятельности полиции дореволюционной России по охране феодального и буржуазного порядка. — М., 1977.
17. История органов внутренних дел России: Библиографический указатель — М., 2000.
18. История полиции России. Краткий курс и основные документы / Под ред. В.М. Курицына. — М., 1998.
19. Коровин В.В. История отечественных органов безопасности. Учебное пособие. — М., 1998.
20. Коротких М.Г. и др. Реформа следственного аппарата в России в 1860-1864 гг. // Советское государство и право. 1991. №10.
21. Кузьмин СИ. Исправительно-трудовые учреждения в СССР (1917 - 1953 гг.). - М., 1991.
22. Курицын В.М. Становление социалистической законности. — М., 1983.
23. Ленин В.И. Письма издаека. Письмо третье "О пролетарской милиции" // Полн. собр. соч. Т.31. С. 34-47, 286-289.
24. Лисин А.Г., Петренко Н.И., Яковлева Е.И. Тюремная система Российского государства в XVIII — начале XX в.: Учебное пособие - М., 1996.
25. Ломов В.С. Инструкция народным следователям по производству предварительного следствия 1920 г. и проблемы совершенствования следственных органов РСФСР // Труды ВСШ МВД СССР. - Волгоград, 1974. Вып. 10.
26. Ломов В.С. Органы предварительного следствия в Советском государстве до издания Декрета о суде N 1. — Волгоград, 1976.
27. Ломов В.С. Органы предварительного следствия Советского государства в первой половине 20-х годов. — Волгоград, 1994.
28. Ломов В.С. Создание органов предварительного следствия Советского государства. — Волгоград, 1978.
29. Ломов В.С., Ломов Н.В. Органы предварительного следствия

- Советской России в период Гражданской войны (середина 1918 г. - 1920 г.) - Волгоград, 2003.
30. Лопухин А.А. Настоящее и будущее русской полиции. — М., 1907.
  31. Лосев П.М., Рагулин Г.И. Сборник нормативных актов по советскому исправительно-трудовому праву (1917 — 1959 гг.). - М., 1959.
  32. Лубянка. ВЧК-ОГПУ-НКВД-НКГБ-МГБ-МВД-КГБ 1917 -1960. Справочник. Составители: А.И. Кокурин, Н.В. Петров. М., 1997.
  33. Маковская Л.П. Строительство следственного аппарата в РСФСР (1917-1920 гг.). - Пермь, 1975.
  34. Малыгин А.Я. Деятельность милиции по охране общественного порядка на основных исторических этапах. — М., 1995.
  35. Миронов А.И, Возникновение и развитие криминалистических подразделений органов внутренних дел. — М., 1978.
  36. Московская Краснознаменная милиция: Страницы истории. - М., 1988.
  37. Мулукаев Р. С. Полиция и тюремные учреждения дореволюционной России. М., 1964.
  38. Мулукаев Р.С. Общеуголовная полиция дореволюционной России, ее классовая сущность. — М., 1979.
  39. Мулукаев Р.С. Организационно-правовые вопросы становления советской милиции (1917-1920 гг.). — М., 1975.
  40. Мулукаев Р.С. Политическая полиция дореволюционной России, ее реакционный, антинародный характер. — М., 1976.
  41. Мулукаев Р.С. Полиция в России (IX- начало XX вв.) — Н. Новгород, 1993.
  42. Мулукаев Р.С. Система органов внутренних дел дореволюционной России. — М., 1979.
  43. Мулукаев Р.С, Епифанов А.Е., Чабан О.К. История отечественных органов внутренних дел в материалах их информационных подразделений. — Волгоград, 1997.
  44. Мулукаев Р.С, Карташев Н.Н. Милиция России (1917-1993). Историко-правовой очерк. — М., 1995.
  45. Мушкет И.И. Полиция в механизме Российского государства; историко-теоретическое исследование. — СПб., 1997.

46. Нарбутов Р.В. Проект развития полицейских органов России 1907 г. // Советское государство и право. 1990. N11.
47. Некрасов В.Ф. Тринадцать "железных наркомов". — М., 1995.
48. Органы внутренних дел России. Под ред. канд. юрид. наук С.И.Гирько. Т.1, 2. - М., 2002.
49. Органы и войска МВД России: Краткий исторический очерк - М., 1996.
50. Оржеховский И.В. Самодержавие против революционной России (1826 -1880 гг.). - М., 1982.
51. Остроумов С.С. Преступность и ее причины в дореволюционной России. — М., 1980.
52. Епифанов А.Е. Ответственность гитлеровских военных преступников и их пособников в СССР (историко-правовой аспект). — Волгоград, 1997.
53. Отечественные органы внутренних дел: история и современность. Труды Академии управления МВД России. — М., 2000.
54. Перегудова З.И. Политический сыск России. 1880-1917. — М., 2000.
55. Печников А.П. Главное тюремное управление Российского государства (1879 — октябрь 1917 гг.) — Красноярск, 2001.
56. Полиция и милиция России: Страницы истории. — М., 1995.
57. Рассказов Л.П. Карательные органы в процессе формирования и функционирования административно-командной системы в Советском государстве (1917 — 1941 гг.). — Уфа, 1994.
58. Сборник №1 официальных документов, принятых и подписанных Контрольным Советом в Германии в 1945 г. — Берлин — Карлсхорст, 1946.
59. Сборник законодательных актов по советскому исправительно-трудовому праву. — М., 1959.
60. Сборник законодательных документов по организации и деятельности советской милиции (1917 -1934 гг.). — М., 1957.
61. Сборник законодательных и иных нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий. — М., 1993.
62. Сборник законодательных и нормативных актов о реабилитации жертв политических репрессий. Судебная и прокурорская практика. — Курск, 1995.

63. Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий. Ч. 1,2.— Курск, 1999.
64. Сборник законодательных и нормативных актов стран СНГ и Балтии по вопросам реабилитации жертв политических репрессий. — М, 1996.
65. Сидоров АЛ. Великие битвы уголовного мира. История профессиональной преступности Советской России. Т. 1 — 2. — Ростов — на -Дону, 1999.
66. Сизиков М.И. и др. Полиция России XVII -XX вв. — М., 1992.
67. Смыкалин А.С. Колонии и тюрьмы в Советской России. — Екатеринбург, 1997.
68. Стецовский Ю. История советских репрессий. — М., 1997. Т. 1,2.
69. Фастов А. Г. История органов внутренних дел России: даты, факты, документы. Учебное пособие. — Волгоград, 2001.
70. Фельдман Д. Чрезвычайные обстоятельства — чрезвычайные меры: о попрании законности в период сталинщины. // Родина. 1989. №6. С. 73 - 78.
71. Шамаров В.М. Кадровая работа в милиции НКВД РСФСР. — М, 1997.
72. Шамаров В.М. Политические секретариаты милиции (организационно-правовой аспект): Учеб. пособие. — М., 1989.
73. Шинджикашвили Д.И. Министерство внутренних дел царской России в период империализма. — Омск, 1974.
74. Шинджикашвили Д.И. Сыскная полиция царской России а период империализма. — Омск, 1973.
75. Яковлева Е.И. Внутренние войска Российской Федерации. Организация, основные направления деятельности. — М., 1995.
76. Яковлева Е.И. Развитие исправительно-трудовых учреждений России. - М., 1995.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b> .....	3
<b>РАЗДЕЛ I Органы внутренних дел Российского государства в IX—XX вв</b> .....	5
Глава 1 Полиция и тюремные учреждения в IX-XVII вв. ....	6
Глава 2 Полиция и тюремные учреждения в XVIII в .....	16
Глава 3 Создание Министерства внутренних дел. Органы внутренних дел в первой половине XIX века .....	35
Глава 4 Органы внутренних дел России во второй половине XIX века .....	50
Глава 5 Органы внутренних дел России в начале XX века .....	78
<b>РАЗДЕЛ II Органы внутренних дел Советского государства (октябрь 1917—1991)</b> .....	133
Глава 6 Создание органов внутренних дел Советского государства (октябрь 1917-1918.) .....	134
Глава 7 Советские органы внутренних дел в период интервенции и гражданской войны (1918-1920) .....	145
Глава 8 Советские органы внутренних дел в годы новой экономической политики (1921 — 1929) .....	161

Глава 9 Органы внутренних дел Советского государства в период коренной ломки общественных отношений (1930—1941) .....	189
Глава 10 Органы внутренних дел Советского государства в период Великой Отечественной войны (июнь 1941 - 1945).....	211
Глава 11 Органы внутренних дел Советского государства в послевоенные годы (1945-1953).....	239
Глава 12 Органы внутренних дел Советского государства в период либерализации общественных отношений и принятия новой Конституции СССР (1953-1985).....	266
Глава 13 Органы внутренних дел в период перестройки и образования Российской Федерации (1985-1991).....	293
<b>РАЗДЕЛ III Органы внутренних дел Российской Федерации ...</b>	<b>303</b>
Глава 14 Органы внутренних дел Российской Федерации в 1991-2004 гг .....	304
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....</b>	<b>329</b>

Р. С. Мулукаев, А. Я. Малыгин, А. Е. Епифанов

# ИСТОРИЯ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

*учебник для вузов*

*Под редакцией доктора юридических  
наук профессора Р. С. Мулукаева*

Редактор В. А.  
*Дементьев*

Корректор  
*Н. Ю. Тушнова*

Оригинал-макет  
подготовил *Д. М. Замятин*

Дизайн  
обложки *В. И.  
Даниленко*

ISBN 5-8188-0091-1

Изд. лиц. ИД № 0 5654 от 20.08.2001 г.

ООО «Нота Бене Медиа Трейд Компания»  
123242, Россия, г. Москва, Д-242, а/я 38.

Тел.: (095) 424-26-02

Прайс-лист издательства смотрите на сайте:

**[www.law-and-politics.com](http://www.law-and-politics.com)**

Подписано в печать с готового оригинал-макета 20.08.2004  
г. Формат 60x90 1/16. Печать офсетная. Гарнитура Ньютон.

Усл. печ. л. 21. Тираж 1000  
экз. Заказ 123.

Отпечатано в полном соответствии с  
качеством предоставленных диапозитивов

в ОАО «Можайский полиграфический комбинат».  
143200, г. Можайск, ул. Мира, 93.