

Федеральное государственное казённое образовательное учреждение  
высшего образования  
«Восточно-Сибирский институт  
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

**В.В. Черных**

# **ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Учебное пособие

Иркутск  
Восточно-Сибирский институт МВД России  
2016

УДК 351.741  
ББК 67.621.163

Печатается по решению редакционно-издательского совета  
ФГКОУ ВО «Восточно-Сибирский институт МВД России»

Рецензенты:

В.Ж. Дорохов, канд. истор. наук, доц.  
(Дальневосточный юридический институт МВД России);  
К.С. Боуш, канд. юрид. наук, доц.  
(Тюменский институт повышения квалификации сотрудников  
МВД России)

*Черных В.В.* История органов внутренних дел: учебное пособие / В.В. Черных. – Иркутск: ФГКОУ ВО ВСИ МВД России, 2016. – 327 с.

В учебном пособии в хронологическом порядке представлена история создания, развития и совершенствования правоохранительной системы с момента образования Российского государства до наших дней. Важное место отводится институциональному аспекту зарождения системы правоохранительных дел и её последовательной трансформации. История органов внутренних дел рассматривается через призму эволюции русского государства, русской цивилизации и русской нации, которые связаны с проблемами внутренней и внешней безопасности.

Предназначено для курсантов и слушателей вузов МВД России и всем интересующимся историей органов правоохраны

УДК 351.741  
ББК 67.621.163

Издано в авторской редакции

© Черных В.В., 2016  
© ФГКОУ ВО «Восточно-Сибирский институт МВД РФ», 2016

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	5
Глава 1. Значение и роль органов внутренних дел в создании безопасности государства. Становление и развитие правоохранительных структур в IX–XVII веках	
1. «История органов внутренних дел» как учебная дисциплина .....	6
2. Закономерности формирования полицейской деятельности .....	10
3. Полицейская деятельность до образования Древнерусского государства.....	15
4. Полицейская деятельность в Русском государстве в IX–XVII веках ...	25
5. Борьба с огнём .....	39
6. Особенности борьбы с политическими преступлениями.....	57
7. Формирование пенитенциарной системы .....	60
Глава 2. Полиция в системе органов внутренних дел в XVIII веке	
1. Формирование российской регулярной полиции при Петре I .....	65
2. Российская полиция при приемниках Петра I .....	72
3. Постановка пожарного дела в XVIII веке .....	81
4. Развитие и совершенствование деятельности российской политической полиции.....	100
5. Развитие пенитенциарной системы .....	106
Глава 3. Образование и основные направления деятельности МВД Российской империи в XIX веке	
1. Создание органов управления правоохранительных сил и их деятельность в первой четверти XIX века .....	115
2. Совершенствование полицейских учреждений при Николае I.....	123
3. Реформирование органов внутренних дел во второй половине XIX века.....	132
4. Реорганизация политической полиции.....	135
5. Совершенствование пенитенциарной системы .....	149
6. Организация пожарного дела .....	153
7. Органы внутренних дел в начале XX века.....	174
Глава 4. Особенности становления и развития органов внутренних дел советского времени (1917–1945)	
1. Создание и деятельность правоохранительных органов Советской республики в 1917–1922 годах .....	186
2. Правоохранительные органы РСФСР в годы нэпа .....	201
3. Пенитенциарная система .....	214
4. Создание НКВД СССР. Предвоенные годы .....	222

5. Состояние пожарной безопасности и правительственные мероприятия по организации государственных мер борьбы с огнем .....	230
6. Органы НКВД СССР в годы Великой Отечественной войны .....	254
Глава 5. Органы внутренних дел во второй половине XX–начале XXI века	
1. Органы внутренних дел в послевоенный период (1945–1953) .....	266
2. Развитие органов внутренних дел в 1953–1985 годах .....	272
3. Попытки реформирования исправительно-трудовых учреждений ....	278
4. Противопожарная служба.....	282
5. Органы внутренних дел в период перестройки .....	304
6. Органы внутренних дел Российской Федерации в 1991–2010 годах.....	310
7. Органы внутренних дел на современном этапе развития российского общества.....	322
Рекомендуемая литература.....	326

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Вопросы внутренней безопасности являются основополагающими для любого государства. Функция безопасности в людских сообществах появляется ещё задолго до образования государства, но с зарождением государства она институционализируется, обрастает специальными учреждениями, законодательством и становится стержнем государственного устройства. Все государственные образования в своей истории проходили длительный путь модернизации и совершенствования управленческой государственной структуры. Понадобилось немало времени, прежде чем система управления государством стала приобретать черты определённой специализации, потребовавшей образования специальных учреждений и институтов на основе профилизации и профессионализма.

Наше представление о системе органов внутренних дел сопряжено в основном с правоохранительной системой. Хотя вплоть до последней четверти XIX столетия под этой структурой подразумевалась значительная часть всей внутренней политики государства как вопросы внутренней безопасности в самом широком смысле слова (борьба с преступностью, с пожарами, эпидемиями, стихийными бедствиями, становлением пенитенциарной системы и др.), так и широкий спектр инфраструктурного развития, например, строительство, промышленность, архитектура, медицина, страхование и другие экономические и культурные факторы жизнедеятельности. В данной работе, впервые, учтены все эти особенности, позволяющие более полно воссоздать историю органов внутренних дел России на основе зарождения русского государства и эволюции русской цивилизации.

# **ГЛАВА 1.**

## **ЗНАЧЕНИЕ И РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СОЗДАНИИ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ СТРУКТУР В IX–XVII ВЕКАХ**

### **1. «История органов внутренних дел» как учебная дисциплина**

В соответствии с государственными образовательными стандартами высшего и среднего специального образования с 1997 г. в вузах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации преподается специальная дисциплина «История органов внутренних дел». В ряду других общегуманитарных и историко-правовых дисциплин в системе юридического образования «История органов внутренних дел» призвана решать задачи по содействию мировоззренческому, нравственному становлению личности будущего сотрудника органов внутренних дел. Вместе с тем она занимает особое место, так как ее основной целью является создание информационных, методических условий для ознакомления слушателей с историей становления и развития той сферы общественной деятельности, в которой им предстоит реализоваться как специалистам.

История органов внутренних дел логически взаимосвязана с другими предметами, преподаваемыми в юридических вузах МВД РФ, и в первую очередь с национальной историей и историей государства и права. Включение данного курса в учебную программу обусловлено тем, что организация эффективной борьбы с преступностью невозможна без учета исторического опыта борьбы с правонарушениями. Обеспечивая специальную историко-правовую подготовку, она призвана также, составить соответствующую основу для восприятия других учебных дисциплин.

«История органов внутренних дел» является одной из учебных дисциплин, которая закладывает основы профессиональной подготовки юристов для подразделений органов внутренних дел. Если «История отечественного государства и права» создает историческое основание для тех знаний и умений, которые курсанты и слушатели получают в ходе изучения отраслевых и межотраслевых юридических дисциплин, то «История органов внутренних дел» обогащает курсантов и слушателей знанием конкретного исторического опыта и закономерностей общественного процесса, связанного с развитием отечественной правоохранительной системы.

История ОВД исследует соответствующие органы государства на территории нашей страны в развитии – от момента зарождения до настоящего времени. Таким образом, «История органов внутренних дел» тесно взаимодействует с такими учебными дисциплинами как «Теория государства и права», «История отечественного государства и права», «Отечественная история», «Политология», «Правоохранительные органы и пра-

воохранительная деятельность», которые объединяет между собой общий объект исследования, что позволяет говорить о междисциплинарном характере «Истории органов внутренних дел».

«История органов внутренних дел» позволяет изучать не только общие закономерности, но и особенности развития конкретных структурных подразделений органов внутренних дел в определенной исторической ретроспективе.

«Истории органов внутренних дел» принадлежит одно из существенных мест в системе юридического образования министерства внутренних дел России. Изучение исторического опыта данных органов нашей страны дает возможность всесторонне и объективно оценить современные органы внутренних дел, и аргументировано прогнозировать их развитие.

Однако история становления и развития полицейских функций в управленческой практике Российского государства, регулярной полиции и советской милиции по-прежнему остается недостаточно изученной в отечественной и зарубежной историко-правовой литературе. Наиболее известными являются труды Р.С. Мулукаева, В.Ф. Некрасова, А.В. Борисова, М.И. Сизикова, В.М. Жухрай, Т.И. Желудковой, С.А. Степанова и Ч.А. Рууд, А.Е. Скрипилева, В.Ж. Дорохова.

Результаты научных изысканий, главным образом перечисленных исследователей, составили основу учебных пособий, в которых представлены различные стороны российских правоохранительных структур. Вместе с тем, эти пособия не отражают практику осуществления полицейских функций российскими управленческими структурами в период с IX до начала XVIII вв. – времени появления регулярной полиции. Кроме того, из-за более раннего времени их публикации, в них невозможно было использовать достижения современного уровня исторического знания.

В самом широком смысле, предметом курса истории ОВД является организация борьбы с преступностью и защиты общественного порядка на всем протяжении существования нашего государства.

В этом отношении, следует отметить, что понятие “органы внутренних дел” нельзя считать идентичным содержанию курса. Органы борьбы с преступностью существовали и до создания МВД и системы ОВД, главной задачей которых было осуществление общего управления, а борьбой с преступностью были заняты полиция, органы юстиции, госбезопасности. То есть, в разное время эта борьба осуществлялась в различных формах и различными способами, а ее эволюцию можно разделить на следующие периоды:

862 г. – период обычного права, или докняжеский. Отсутствие исходной даты продиктовано тем, что история русского народа начинается не в 862 году, а много ранее, – о чём свидетельствуют данные археологии, этнографии и лингвистики, а также и тем, что народы населяющие территорию нашей Родины уже имели определённый опыт государство-подобных образований.

862–1512 гг. – период “традиционализма”. Это время сильных традиций догосударственного этапа: господство мифологических представлений в организации судебно-следственного процесса (принцип талиона, ордалии), коллективная ответственность за преступление, официальное признание кровной мести.

1512–1715 гг. – земско-приказной период. Создание специальных органов выполняющих судебно-следственные функции - приказов. На местах охранительные функции выполняются органами и должностными лицами (губные избы, старосты), выбираемыми населением “землей”.

1715–1802 гг. – полицейский период, характеризующийся учреждением регулярной полиции, созданием правовой базы их деятельности, организацией полицейских учреждений в масштабе всей страны.

1802–1917 гг. – период министерства внутренних дел. Подразделения по борьбе с преступностью входят в состав местной администрации, а центральное полицейское учреждение – в состав МВД.

1917–1991 гг. – советский период. Борьба с преступностью осуществляется на основе социалистической идеи, базирующейся на отторжении частной собственности и воспитании человека коммунистического общества.

С 1991 г. начался переходный этап с постепенным уходом неолиберализма и складыванием нового государственного устройства к выработке новой модели организации борьбы с преступностью.

В рамках организации охраны порядка изучаются и обеспечивающие его органы.

Таким образом, в предмет курса входят и учреждения, специально предназначенные для осуществления борьбы с преступностью, в первую очередь полиция и милиция. Кроме того, в сфере изучения находятся, органы, в ведение которых в значительной степени входит защита правопорядка и безопасности граждан и всех видов собственности:

политическая полиция (тайный приказ, жандармерия);

органы юстиции (суды и прокуратура);

пожарная охрана;

пенитенциарная система.

В предмет курса входят также такие негативные формы, как коррупция и преступный мир, являющиеся сложными социально – правовыми явлениями с которыми призваны бороться различные учреждения и службы контроля и принуждения.

Понятно, что история данных институтов рассматривается ни сама по себе, а лишь постольку, поскольку они задействованы или имеют отношение к охране общественного порядка и борьбе с уголовной преступностью.

Понятие борьбы с преступностью неразрывно связано с понятием законности. В этом отношении курс рассматривает основные правовые ин-



ституты, правовые акты определяющие понятие преступления, способы защиты от них, определяющие статус охранительных структур.

Определив предмет, перейдем к методам изучения курса:

Как и любая другая учебная дисциплина, история ОВД имеет определенные методы, то есть способы познания изучаемых явлений. Различают общие (универсальные) методы, то есть применяемые во всех научных дисциплинах и частные, то есть специальные.

Общий метод – это метод материалистической диалектики.

При изучении курса он проявляется в том, что борьба с преступностью рассматривается, как явление, которое:

Во-первых, определяется природой человека, условиями жизни общества.

Во-вторых, борьба с преступностью тесно связана со многими социальными явлениями, одни и те же виды деятельности, одного и того же ведомства в разных ситуациях могут серьезно отличаться друг о друга.

В-третьих, как и все общественные процессы, борьба с преступностью обладает определенной динамикой, а в системе ОВД постоянно что-то меняется.

В изучении курса используются и специальные общенаучные методы:

*Сравнительный.* Он предполагает сопоставление практики борьбы с преступностью в разное время и в разных условиях. В результате сравнения можно приблизиться к объективному представлению вопроса. Например, “Вывод о значительном росте преступности в Российской Федерации и качественном ее изменении основан также на сравнении количества совершаемых преступлений и анализе структуры преступности”.

*Социологический,* состоит в изучении предмета на основе фактических данных. Включает в себя такие способы, как анализ статистических данных и соответствующих документов, опросы населения, математические и статистические способы обработки материала. Широко применяется в правоохранительной сфере. Его использование позволяет выяснить степень эффективности деятельности охранительных структур, их адекватность возникающим проблемам, целесообразность тех или иных мероприятий.

*Формально-юридический,* заключается в сопоставлении правоохранительной практики с требованиями законности, правовой политики государства и не увязывается с прочими социальными явлениями: экономикой, политикой, моралью. Данный метод с наибольшим основанием можно назвать специальным.

*Логический метод,* включает в себя средства и способы логического изучения и объяснения предмета и основан на формах мышления и законах формальной логики. Применение логического метода позволяет анализировать строение органов внутренних дел и их деятельность с точки зрения логически непротиворечивых и эффективных принципов.

Обозначив методы курса, перейдем к его задачам:

Познакомиться с историческим опытом создания и функционирования правоохранительных учреждений, структур и служб, обеспечивавших безопасность и карательную политику Российского государства.

Изучить опыт организации борьбы с преступностью, выявить закономерности и особенности этого явления в исторической ретроспекции. Ознакомиться со средствами и методами, применяющимися в практической деятельности органов внутренних дел.

Сформировать способность самостоятельной объективной, аналитической оценки перспектив развития правоохранительных структур в настоящее время.

## **2. Закономерности формирования полицейской деятельности**

Жизнь любого общества основывается на управленческих функциях. Ведущая среди них – полицейская. Об этом убедительно свидетельствуют концептуальные объяснения всемирно-исторического развития. К одним и тем же выводам приводят они независимо от того, с каких позиций осуществляются – формационного подхода, господствовавшего у нас до недавнего времени и в значительной мере доминирующего сегодня или принципиально иного, – цивилизационного, приобретшего в последние годы большую популярность.

Всемирно-исторический процесс согласно марксистской традиции представляется последовательной сменой общественно-экономических формаций: от первобытнообщинной – первого бесклассового общества, через рабовладельческую, феодальную и капиталистическую формации к коммунистической – новому бесклассовому обществу. Они различаются между собой прежде всего способом производства и соответствующей ему социально-классовой структурой. Утверждалось, что смена общественно-экономических формаций осуществляется преимущественно революционным путем и составляет объективный всеобщий закон исторического развития. Все страны и народы должны были пройти этим формационным коридором.

Общественно-экономические формации имели свои ярко выраженные специфические особенности. Объединяла же их, прежде всего, необходимость строгого выполнения, четко определенных правил жизнедеятельности. Например, при первобытнообщинном строе возникла настоятельная необходимость в запрещении инцеста, то есть кровнородственных связей. В противном случае начиналось вырождение. Таким образом, по-

требовалось установление правил поведения людей, выполнение которых обеспечивало бы как минимум выживание человеческого рода.

Совершенствование орудий, организации труда и как следствие – рост его производительности видоизменили социальную структуру древнего общества. Формировались группы, слои, а затем и классы людей со своими непохожими друг на друга, часто противоречивыми, экономическими, политическими и культурными интересами. В этих условиях потребности даже элементарного функционирования общества требовали установления обязательных для всех правил поведения. Эти правила, приобретая силу закона, совершенствовались и развивались по мере развития человеческого общества. Очевидной являлась необходимость в контроле за тем и принуждении к тому, чтобы они выполнялись. В результате вполне естественным образом появляется и начинает развиваться функция контроля и принуждения.

Сторонники цивилизационного объяснения всемирно-исторического процесса утверждают, что основополагающим понятием является не общественно-экономическая формация, а цивилизация – сложная система, имеющая внутренний механизм функционирования. Они предлагают рассматривать историю человечества не как последовательную смену общественно-экономических формаций, а как взаимосвязанный и взаимозависимый цивилизационно многообразный единый поток. В нем принято выделять три типа развития (цивилизации): непрогрессивную форму существования, циклическое развитие и прогрессивное развитие. Целесообразно рассмотреть их на примерах общественно-исторической практики.

К непрогрессивной форме существования человеческих обществ относятся народы, живущие в рамках природного годового цикла. До недавнего времени этот тип развития преобладал на территории планеты. Он представлен аборигенами Австралии, индейцами Америки, многими племенами Африки, малыми народами Сибири и севера Европы.

Эти народы, адаптировались к окружающей среде до той степени, которая необходима для поддержания и воспроизводства жизни. Они видят смысл и цель своего существования в поддержании хрупкого равновесия между человеком и природой, в сохранении сложившихся обычаев, традиций, приемов труда, не нарушающих единства с окружающей средой. При этом типе цивилизации человек и природа едины и нераздельны, они существуют в гармонии.

Мир долго не признавал ценностей названного типа цивилизации и относился к ним варварски. Однако сегодня опыт этих народов приобрел крайнюю актуальность в связи с тем, что человечество вплотную подошло к экологической катастрофе. Неслучайно такое широкое развитие в мире получило движение зеленых, основной девиз которых гласит: "Назад к природе". А пример уже есть – первый тип цивилизации.

Долгое время считалось, что при таком типе цивилизации не используется интеллект человека. На самом деле это не так. Исторический опыт свидетельствует о глубоком знании и использовании законов природы, о высоком уровне развития мышления в таких сообществах. Богатейшая мифология этих народов длительное время рассматривалась как развлекательная или нравоучительная. Только в сравнительно недавнее время ее научное изучение показало: мифотворчество – своеобразная и очень эффективная форма познания мира, которая опирается на фантазию человека. Особенностью этой формы познания является высокая степень абстракции через миф. В таком познании народы, относящиеся к первому типу цивилизации, могли обгонять другие народы, хотя мир об этом и не подозревал. Например, теория теплового расширения Вселенной считается научным достижением новейшего времени. Она разработана с применением современных научных методов. Оказалось, что эта теория уже давно сформулирована и зафиксирована в мифах.

Ключевой особенностью непрогрессивной формы существования человеческого сообщества является то, что здесь нет развития. Бесчисленные поколения людей, сменяя друг друга, бесконечное число раз повторяли сложившийся образ жизни. Неизменность, гармония и единство с природой – суть этого типа цивилизации. Если изображать пути таких народов графически, то это замкнутый круг. Неизменность однажды установленно-го порядка поддерживается системой жестких запретов – табу. Самое страшное табу – запрет на изменения, на прогресс. Жизнь таких народов трудна. Она сопряжена с постоянной угрозой со стороны непредсказуемых сил природы. Рисковать самим существованием народа ради "выдумок" и "изобретений", ослаблять силы, так необходимые в постоянной борьбе за жизнь – это самое страшное преступление. Как правило, оно каралось смертью. У некоторых народов психологическая сила таких табу была настолько велика, что человек, нарушивший его, умирал сам, хотя никто не прикасался к нему даже пальцем. Такая жесткость запретов понятна: этот тип цивилизации очень хрупок. Нарушение равновесия между человеком и природой ведет к его разрушению и гибели.

Очевидно, что первым, главным и обязательным условием существования непрогрессивного типа развития или цивилизации является строгое выполнение людьми четко определенных правил. Понятно, что для выполнения этих правил, необходимо осуществление функции контроля и принуждения.

Другим типом развития или цивилизации является тип циклического развития. Иначе его называют восточным типом цивилизации, поскольку классическое выражение он нашел в странах Востока, прежде всего Индии и Китае. В таких обществах развитие идет циклами. Его исторический путь графически можно изобразить в виде пружины, где каждый виток – это

один цикл развития, шаг от одного витка к другому – поступательное движение.

Принципы коллективизма являются здесь основополагающими. Личные интересы полностью подчинены общим: общинным или государственным. Слабо развито личностное начало. Община – важнейший элемент общественного устройства. Интересы личности в общине полностью подчинены интересам коллектива. Он определял все стороны жизни: нравственные нормы, духовные приоритеты, культурные предпочтения, принципы социальной справедливости и социальной защиты, норму и характер труда. Социальные роли в общине были четко закреплены и изменения в положении ее членов жестко контролировались, будучи связаны с определенным ритуалом. Знаменитый китайский мудрец Конфуций (V в. до н.э.) говорил: "Правитель должен быть правителем, а подданный – подданным, отец – отцом, а сын – сыном". За этой кажущейся банальностью кроется глубокий смысл: в человеческом сообществе каждый играет определенную роль и менять ее человеку не дано.

Речь идет о странах, в которых нет ярко выраженной рыночной экономики, социально-классовой дифференциации. Здесь есть бедные и богатые, но нет собственности как производящего и умножающегося капитала. Нет и самого понятия частной собственности. Может быть только коллективное (община, племя, корпоративные объединения) право пользования и владения ресурсами (вода, земля и т.п.). Верховным собственником всего выступает государство, власть. Принадлежность к власти и дает право на собственность. Но это не частная собственность. Попытки приватизации собственности жестко пресекаются или резко ограничиваются. Полная частная собственность не допускается. Деньги вкладываются в дом, богатый выезд или безумную роскошь, но не превращаются в работающий капитал. Не имея частной собственности, люди не могут обладать и независимостью. В этих условиях централизованное государство играет определяющую роль. Такие общества называют этатистскими, т.е. государственными обществами. Государство полностью подчиняет себе людей, контролируя их деятельность и широко применяя насилие. При ослаблении государства это общество неизбежно распадается. По мнению ученых, подавляющая часть населения планеты жила в обществах подобного типа. Первым и главным условием существования таких обществ было строгое соблюдение четко установленных правил жизнедеятельности. Следовательно, и здесь первой и главной управленческой функцией является функция контроля и принуждения.

Тип прогрессивного развития наиболее ярко представлен античной цивилизацией Древней Греции и Рима (греко-латинской) и современной европейской цивилизацией. К этому типу развития относятся также США, Канада, Австралия, Новая Зеландия и другие подобные им страны. Все эти

общества ассоциируются с понятием "Запад". Используется обобщенное понятие – западное общество или западная цивилизация.

Этот тип цивилизации связан с постоянными переменами в жизни человека. Общество может кардинально измениться на протяжении жизни одного поколения. Прошлое воспринимается лишь как материал для извлечения уроков, для патриотизма и национальной гордости. Само же общество, его новые поколения устремлены в будущее и ориентированы на движение вперед. В общественном сознании господствует убеждение в необходимости постоянного развития и прогресса. Инновация, новое вообще превращается в высшую ценность. Западное общество проникнуто страстью к обновлению.

Исторически сложившиеся черты западной цивилизации особенно хорошо видны на примере европейских государств. Перечислим их:

- высокий нравственный престиж труда и его результатов; труд рассматривается как высокое нравственное и религиозное служение, а не просто как средство к жизни; отсюда – высокая заинтересованность в результатах труда;

- классовая структура общества, развитые формы классовой организации: профсоюзы, партии, программы и идеологии и т.д.;

- рынок как способ функционирования экономики и ее регулятор, развитая частная собственность, высокий престиж предпринимательства;

- наличие развитых, независимых от власти (горизонтальных) связей: экономических, социальных, культурных, духовных и других между индивидуумами и ячейками общества – семьями, хозяйственными единицами, и, как следствие, наличие гражданского общества, существующего независимо от власти;

- правовое демократическое государство.

Государство в классовом обществе неизбежно предоставляет наибольшие возможности имущим и образованным. Но главное – государство выступает в качестве регулятора социально-классовых отношений, инструмента для разрешения социальных конфликтов, для обеспечения условий гражданского мира и реализации идей прогресса. Форма государства – демократия. Что это значит?

Демократия предполагает согласие управляемых на то, чтобы ими управляли. Это достигается через участие населения в выборах органов власти. Для того, чтобы государство не увеличило сферу своего влияния, существует разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. Каждая ветвь власти независима, но по отношению друг к другу они оказывают сдерживающее и уравнивающее влияние. Демократическое общество предусматривает открытость, право на свободу мысли, религиозных убеждений, возможность дискуссии по любому вопросу, свободу высказывания любых взглядов, кроме разрушительных для общества. Демо-

кратическое государство охраняет человеческое достоинство и права личности. Это – правовое государство, то есть в нем правит закон, а не люди.

История формирования и развития прогрессивного типа или, иначе говоря, западной цивилизации показывает, что и в этом случае, как и во всех предыдущих первостепенной важности значение имеет строгое соблюдение четко установленных правил жизнедеятельности. В результате функция контроля и принуждения и здесь становится ведущей управленческой функцией.

А теперь давайте обратим внимание на то, что в осуществлении контроля и принуждения заключается суть полицейской деятельности. Следовательно, функция контроля и принуждения – полицейская управленческая функция. Она является важнейшей составной частью той основы, на которой до сих пор строится вся жизнедеятельность человеческого общества. Без нее невозможно ни существование человечества, ни тем более его развитие. Без осуществления функции контроля и принуждения, то есть без полицейской деятельности, общество неизбежно рухнет. Всякая другая деятельность становится невозможной.

### **3. Полицейская деятельность до образования Древнерусского государства**

Общественная (социальная) власть, существовавшая в догосударственный период, обладала следующими главными чертами:

1) базировалась на семейных отношениях, ибо основой организации общества был род (родовая община), т.е. объединение людей по действительному или предполагаемому кровному родству, а также общности имущества и труда. Род формировался в период, когда на смену беспорядочным половым связям пришла семья, основанная на коллективном, а потом и на парном браке. Каждый род выступал в качестве хозяйственной единицы, собственника средств производства, организатора общего трудового процесса. Роды образовывали более крупные объединения (фратрии, племена, союзы племен). Поскольку род (родовая община) играл решающую роль в жизни первобытного общества, данная эпоха так и стала называться – "первобытнообщинный строй", а его социальная организация – родоплеменной. Следовательно, социальная власть распространялась только в рамках рода, выражала его волю и базировалась на кровных связях;

2) была непосредственно общественной, строилась на началах первобытной демократии, на функциях самоуправления (т.е. субъект и объект власти здесь совпадали);

3) опиралась на авторитет, уважение, традиции членов рода;

4) осуществлялась как обществом в целом (родовые собрания, вече), так и его представителями (старейшинами, советами старейшин, военачальниками, вождями, жрецами и т.п.), которые решали важнейшие вопросы жизнедеятельности первобытного общества.

Пока государства не было, и люди жили отдельными родами и племенами, судьей всех споров и разногласий, карателем всех преступлений и проступков в роду был старейшина рода, в племени – старейшина племени, один или сообща с наиболее старейшими главами отдельных семей. Этот суд творился на виду у всех и сводился к тому, что устанавливал вину преступившего обычай человека и отдавал его в распоряжение того, кто потерпел от обиды. Обычай установил и степень взыскания с виновного. Если виновный нанес кому-либо материальный ущерб, то должен был возместить сделанную им кражу, потраву, порчу скота или оружия равноценным из своего запаса; если виновный был убийцей, то сам платил жизнью, падая от руки родственников убитого. Таким образом, в суде древних времен участвовали и лица, всеми признаваемые за судей, и сами судившиеся, потерпевшие, получавшие от суда право взыскать свой ущерб с обидчика.

Те незначительные письменные источники, которые не были уничтожены во всполохах многочисленных пожаров, сопровождавших бесконечные столкновения, осваивавших территорию русской равнины различных народов и уничтожавшихся намеренно будущими правителями Руси по идеологическим и династическим соображениям, оставили нам немного сведений об организации управления, внутренней безопасности, элементах права и суда этого периода. Но даже и то, чем мы могли бы воспользоваться, подкрепляя письменные источники данными археологии, этнографии и лингвистики, очень осторожно пробивает себе дорогу в официальных образовательных стандартах, хотя монографическая литература давно уже позволяет включать в учебный процесс более-менее устоявшиеся представления о слабо изученных периодах нашей истории.

Мы можем с достаточной достоверностью говорить, что на территории прославян уже две тысячи лет до нашей эры возводились города, о чём нам сообщает «Сказание о Словене и Русе и городе Словенске», которое имеет аналогии в греческих и мусульманских источниках (в частности, связь с библейским «князем Росом»). По сообщению Иоакимовской летописи, опубликованной в XVIII столетии русским историком, географом и государственным деятелем В. Н. Татищевым, «Сказанию о Словене и Русе», по данным археологии, до Рюрика на Руси существовало централизованное государство. Его основателями, по данным «Сказания», были сыновья князя Скифа – братья Словен и Рус. По «Сказанию о Словене и Русе», в 3099 г. от сотворения мира (2409 г. до н. э.) князь со своими родами и подданными начали уходить в поисках новых земель с черноморского побережья и 14 лет искали землю для поселения. Наконец в 2395 г. до н. э.



переселенцы вышли к великому озеру, его первоначально называли Мойско, а затем Илмером – по имени сестры князей – Илмеры. Старший брат Словен со своим родом и подданными поселился у реки, которую называли Мутной (Волхов) и поставили град Словенск (будущий Новгород Великий). С этого момента скифы-сколоты стали именоваться словенами. Река, впадающая в Илмер (Ильмень) была названа от имени жены Словена – Шелонь. Князь Рус основал град Рус – Старая Русса. От имени своих князей люди, населяющие эти края стали зваться словенами и русами. Словен и Рус, и наследовавшие им князья, управляли огромной территорией, которая доходила до Северного Ледовитого океана на севере и Урала реки Оби на востоке. Упоминается о походах русов на Египет, Грецию и другие страны. Вся власть в докняжеский период принадлежала народу, который прислушивался к советам древнейших русских священнослужителей – волхвов. И если князь не отстаивал интересы государства не щадя живота своего, как Горбачёв, или пил, как Ельцин, и разбазаривал государственные земли, то по решению волхвов его приносили в жертву в ближайший праздник.

До нас дошли следующие виды докняжеского славянского права: копное, родовое, общинное, вечевое, и весевое. Они действовали как в городах, так и селениях (веси) и имели общую основу, заключающуюся в решении всех вопросов, в том числе и полицейского характера на народных собраниях (вече) всего взрослого мужского состава поселения. Вече – это предшественник и исток (или один из истоков) древнерусской государственности. Наиболее древним представляется копное право. Что это такое? Копя – это древнеславянское собрание сходотав от слова сход. Значение понятия «копя» можно выявить из слов: скопом, совокупность, скопище, копы, докопаться (до истины) и т. д. Обычай копы долгое время сохраняли русские воины – казаки. Ныне этот обычай частично проявлен в казачьем кругу.

Копя хранила духовные начала самоуправления внутри славянской сельской общины. Для славянина мнение копы было высшим духовно-нравственным ориентиром. Русские люди говорили: «Мирская слава сильна», «Мир запоёт, так камень треснет», «С миром не поспоришь», «На мир и суда нет», «Мир силён и несокрушим», «Что мир порядил, то Бог рассудил», «Что миром положено, так тому и быть».

У всех праславян было заложено в генах отвращение к ростовщичеству, обману, стяжательству, корыстолюбию и плутократству. Ведь по-древнегречески "плутос" значит "богатый". Но если древние греки и их боги купались в богатстве и роскоши, то славяне отлично понимали, что богатство - это зло, если оно используется для роскоши, внешнего блеска, попытки выделиться среди других, жить за счёт труда других, а не для внутреннего мироощущения, которое созвучно правилам мироздания, законам взаимоотношения между людьми и Природой. По всей видимости

эти духовные постулаты и самоорганизация славян позволяли в докняжеский период успешно противодействовать негативным проявлениям, в том числе и преступности.

В копу входили от четырёх до девяти близлежащих сёл, сходотай, собирались в особом месте – «местечке». Отсюда название главного села – местечко, мисто. Со временем местечко перерастало в город, который сохранял за собой копное право, а жители звались мещанами. Большинство старых городов выросло из коп, кроме пограничных, которые сразу же строились как крепости.

Численность копы колебалась от 100 до 300 человек. Копу собиралась у одного из сёл общины, место сбора называлось КОПовище, КОПище, КАПище. Занималась решением спорных вопросов и других дел под открытым небом. Обычно это происходило в священной дубраве с естественным или искусственно насыпанным холмом. Рядом были родник, река, озеро или пруд. Коповеще было излюбленным местом, где справлялись народные праздники – масленица, коляда, Купала и другие.

Копу собиралась на совещания, т. е. на вече (отсюда слова – вещий, вещать, извещать). Правом голоса в копе пользовались только домохозяева, имевшие постоянную осёдлость. Это были семейные старейшины – главы родов. Их ещё называли сходотай, судьи копные, общинные мужи. Братья, не имевшие отдельных хозяйств, сыновья и женщины права голоса не имели и являлись только по особому требованию копы, для свидетельских показаний.

На копе присутствовали старцы. Старцы не были сходотаями, они не имели права голоса на копе, но их советы могли играть решающую роль. Мнение старцев спрашивали в таких случаях, когда нужно было вынести приговор на основании древних решений копы. Старцы также строго следили за соблюдением обычаев предков.

Вече в копе было одновременно и учёбой, и опытом для изучения права. Священные положения копного Права сохранялись в памяти сходотаяев и передавались из поколения в поколение.

На копе согласовывались все стороны жизни села: срок начала и окончания сельскохозяйственных работ, сенокос, починка дорог, чистка колодцев, наём пастухов и сторожей, взыскания за самовольные порубки леса, нарушение общественных запретов, сбор денег на общественные расходы селения, раскладка податей, проведение выборов, вопросы пользования лесом, строительство плотин, пополнение общественных запасов на случай стихийных бедствий, неурожая и многое другое.

Копу находила и преследовала преступников, судила и наказывала их, присуждала вознаграждение за поимку. Если дело было уголовным, то копу вела «расспрос», устанавливала «лик» преступника (отсюда – «улика»). На копе поощрялось прощение обидчика, а также искреннее всенародное раскаяние преступника. Обязательно учитывалось прощение смер-

тельно раненого и его последняя воля. Судебные дела разбирались по Совесть, стараясь склонить спорящих к примирению.

Решения копы выполнялись всеми добросовестно и с большим желанием. Нарушение копного права, постановлений копы, никогда не наблюдалось, а если это и случалось иногда, то воспринималось как чрезвычайное происшествие. При этом каждый славянин, столкнувшись с нарушением копного права или обычаев, обязан был приложить все свои силы для пресечения нарушения. Если он этого не делал, то считался участником преступления, свидетелем которого был, и нес за это полную ответственность наравне с нарушителем. Жили, соблюдая заповедь Бога Одина: «Непозволительно прощать того, кто умышленно совершает зло, ибо зло, оставшееся без наказания, умножается, а вина за приумноженное зло лежит на том, кто оставил зло не наказанным и не привел его на правый Божий суд». Решения копы уважались всеми членами общины и выполнялись беспрекословно. Нарушения копного права были крайне редки. Если таковые случались, то воспринимались как чрезвычайные происшествия. Каждый, столкнувшись с нарушением народных обычаев, должен был пресечь его. В противном случае такой человек считался соучастником проступка или преступления и наказывался по закону. Для всякого славянина мнение копы было высшим духовно-нравственным ориентиром.

Существенным отличием копы от прочих сходок, проводимых в последующие века собраний, совещаний, конференций и съездов был принцип единогласия. Здесь принимались такие решения, которые устраивали всех присутствующих. Славяне умели договариваться друг с другом. Это наводит на мысль, что они обладали высокой духовной культурой и нравственностью. Формы принятия решений большинством голосов, как это было в более поздние времена и бытует по сей день, не существовало.

На собрании устанавливалась круговая порука, то есть вся община отвечала за проступки своих членов, а также ручалась за безопасность жизни и имущества, как своих общинников, так и пришлых. Благодаря копному праву в славянских общинах была высокая рождаемость, население быстро восстанавливалось после войн и эпидемий, воспитывались воины-патриоты, поддерживалась экология поселений и их окрестностей, охранялись и восстанавливались леса.

На копе при бурном и эмоциональном обсуждении проблем и вопросов проявлялись лучшие качества славян – искренность, честность, бескорыстие, прямота, храбрость и благородство. Собрания принимали форму публичной исповеди, души людей очищались от корысти, зависти, иных индивидуальных пороков. Общественные интересы ставились выше личных, торжествовал закон справедливости. Дела и поступки общинников подвергались строгому контролю. Для многих славян копа была школой жизни и университетом нравственности.

Народ выбирал от десяти дворов десятского, от ста дворов – сотского. Сами общины назывались «сотнями». В Новгороде названия «сотня», «сто» за городскими общинами утвердились очень рано. Сельские же назывались в основном «погостами». В других местах (во Владимирской и Волынской землях) «сотнями» назывались сельские, а не городские общины.

Десятские и сотские наблюдали за экологией сёл, ведали бытовыми и земельными вопросами, следили за общественным порядком на улицах и торгами на базарах, отвечали за пожарную безопасность. Сотский наделялся полномочиями выносить указы об имущественных и телесных наказаниях правонарушителей, решал вопросы строительства общественных зданий, выдавал разрешение на проживание пришлым людям и пленным иностранцам.

Для защиты своих земель от врага славяно-русы выбирали князей, чаще из крепких родов потомственных воинов. (Выборность князей существовала до VIII–IX вв., сохранившись в последующие века лишь при вечевых порядках). Князь набирал себе дружину из самых храбрых и сильных общинников. На их содержание, на строительство пограничных застав и оборонительных линий копа выделяла десятину (десятую часть дохода домохозяев). Если требовалось срочно построить военно-оборонительные объекты, делалось это добровольно и сообща всеми мужчинами общины. В военные времена всё мужское население общины, способное носить оружие, становилось воинами.

В системе древнеславянского самоуправления все общественные должности были выборными (как правило, на короткий срок). Каждое избранное народом лицо в случае невыполнения или недобросовестного выполнения возложенных на него обязанностей немедленно переизбиралось или наказывалось материально. Таким образом, общество всегда оставалось здоровым и подвижным, самоочищалось от недобросовестных, безответственных, ленивых или некомпетентных общественных руководителей.

Многие века народное право славян передавалось в семьях из поколения в поколение, по наследству, устно. Записываться народные юридические нормы стали лишь с проникновением на русские земли феодализма.

Некоторые исследователи называют свод правовых установлений славяно-русов «Поконом (законом) Русским». Он действовал на Руси с V–VI вв. и упоминается в договорах с Ромеей (Византией) 911 и 944 гг. Называли его в старину «Устроение отне и дедне». В эпоху общеславянского единства в древнеславянском языке возникли и утвердились слова «суд», «закон», «право», «правда», «вина», «казнь» и др. «Закон (покон) Русский» пришёл в Среднее Поднепровье в IX веке вместе с балтами и карпатскими русами и стал общим для населения Киевской земли. Это была правовая основа русских общин, существовавших от Балтики до Чёрного моря. В Среднем Поднепровье нормы этого законодательства работали больше в пользу русичей, чем славян (славянам, например, было отказано в праве

кровной мести). Многие славянские племена во времена князя Игоря жили «каждо своим обычаем» согласно своим собственным порядкам. «Закон (Покон) Русский» не знал свободы как абстрактного понятия, как абсолютной моральной ценности. Принималась в расчёт лишь свобода конкретного лица или группы лиц. «Всяк знай своё место» – главная мысль древнерусского родового права. При рассмотрении дел эта правовая система не учитывала имущественный статус тяжбующихся, перед Законом все были равны в равной степени.

Постепенно «Закон Русский» и Славянское право срастались и в таком виде вошли в «Правду Русскую», защищавшую уже не интересы самого народа, а нарождающихся на Руси сначала боярского, а затем помещичьего и дворянского кланов. После христианизации славяно-русских земель многие положения «Покона» были отброшены и забыты.

Наши предки серьёзно и уважительно относились к своему народному праву. Об этом говорят их клятвы – русичи клялись богами и на оружии, славяне на оружии не клялись. Они подавали правой рукой клок своих отрезанных волос (как символ того, что они клянутся собственной головой). Иногда волосы заменяли пучком травы, как бы призывая в свидетели мать-сыру-землю, подательницу жизни и силы. Иногда на голову клали кусок дёрна или целовали землю. Символично это означало, что боги присматривают за людьми.

Законодательные новшества, привозимые на русские земли с иных территорий, приживались у наших предков с большим трудом. Ибо ценилось и уважалось всё отнее (отцовское) и деднее (дедово).

Охраняя жизнь славяно-русов, их достоинство, земли, здоровье и собственность, Закон тех времен был весьма суров к его нарушителям. На провинившихся накладывались крупные штрафы. Например, за удар соотечественника тупой стороной меча или бытовым предметом обидчик должен был платить пострадавшему 1,5 кг серебра. В «Законе Русском» существовало два суровых, но справедливых вида наказания: конфискация имущества и смертная казнь.

Существовавшая на тот момент кровная месть регулировалась принципом талиона: наказание должно было быть соразмерно ущербу от преступления. Но право кровной мести давалось родственникам пострадавшего только после судебного разбирательства. Братоубийство в древнем народном праве не прощалось. Становится понятно, почему киевский князь Владимир, убивший своего кровного брата Ярополка, в свою пользу поменял сварожичам веру, а вместе с ней и юридические законы. Хотя были и другие причины личного характера.

В XI–XII вв. в Киеве процветали братины – цеховые объединения русских ремесленников. Братина имела свой дом для собраний и выборные органы самоуправления. Возглавляли их избранные народом старосты (старшины). Члены братины были поголовно вооружены и спаяны желез-

ной дисциплиной. Часто они успешно противостояли давлению бояр и князей. Последние вынуждены были считаться с трудовым людом, сдерживающим их корыстные аппетиты. Подобные братины существовали и во Владимире, и других русских городах.

На рубеже VIII–IX вв. в славянских землях уже происходила консолидация земель в Союз племён, имевший протогосударственную форму правления. Наиболее известным и влиятельным из племенных союзов был Союз словен Ильменских. В 60-е гг. IX в. появилась племенная конфедерация, которая приобрела качество государственного образования – Новгородская Русь, Держава Рюрика.

Насильственная христианизация славяно-русов привела к утрате славяно-арийской правовой культуры, уничтожила сложившееся за тысячелетия мировоззрение. В эпоху крещения Руси в чужую веру между русскими князьями участились и ужесточились усобицы, разрушавшие славянское единство.

Несмотря на жестокую, насильственную христианизацию славяно-русов, принесшую на Русь чужие права и законы, народное копное право продолжало упрямо существовать почти во всех славянских землях. Однако сюда всё агрессивнее стали вползать чужеземные Посполитое (польское) и Магдебургское (немецкое) права. В новых, заимствованных на Западе порядках были заинтересованы зажиточные горожане, князья, бояре, позже – богатые помещики. Именно они были первыми яркими гонителями копы как выразительницы народных интересов. Многочисленные нарождающиеся князья боролись и с сельскими копами, и с городскими. Некоторые слишком самостоятельные и непослушные города уничтожались князьями огнём и мечом. Но они вновь возникали из сельских общин благодаря росту населения и развитию ремёсел. Во многом благодаря копному праву они наполнялись новой жизненной силой. Несколько столетий всё усиливавшаяся княжеская власть, уже передающаяся по наследству, боролась с народной копой.

Со временем, принявшие западные юридические новшества жители городов перестали являться на копу. К таким городам автоматически приписывались окрестные (околичные) сёла, в них стал нарастать произвол помещиков. Крепостное право (чудовищно-людоедское изобретение российских феодалов и их покровителей – царей Романовых) способствовало перерождению копы в сельский суд, на котором присутствовало по одному сходатаю от каждого села. Фактически сходатаи уже не могли противостоять натиску алчных и становящихся всё более наглыми помещиков, которым было разрешено даже безнаказанно калечить своих крестьян. Случались и убийства.

На стороне помещиков всегда были попы и урядники. Поэтому сходатаи уже не могли доказать свою правоту и влиять на исход решений собра-

ния. Часто помещики просто уводили своих крестьян с копы, а в XVII в. в открытую стали запрещать крепостным крестьянам посещать коповища.

Не являлись они на копу и сами. Всё стало делаться так, чтобы народовластие, самоуправление на Руси снизошло на нет.

Народное право подвергалось нападкам не только многочисленных удельных князей, но и христианской церкви. От новых европейских законов выигрывала лишь кучка богатеев, чаще всего жуликов, казнокрадов и негодяев, жиревших за счёт людей-тружеников.

Однако копа не сдавалась. Убить её было не так-то просто. Пассионарность славяно-русов многие века оставалась достаточно высокой. Древние акты сообщают нам, что в 1602 г. на некоторых славянских территориях копное право ещё жило и действовало. Уголовные дела обсуждались прямо на месте преступления – в дубраве, бору, у реки или под горою. Часто ограбленный или обиженный селянин сам разыскивал своего шkodника, собирал на него улики, расспрашивал людей. Это предварительное расследование называлось «обыск». Если истец не мог разыскать своего обидчика, он требовал собрать копу. Жалобу истца сходатаи слушали молча, не перебивая его. Истец мог созывать копу трижды.

Когда приходилось решать земельные проблемы, сходатаи собирались на спорной земле. Если помещик причинял кому-либо вред, его вызывали на копу для разговора. Помещика вызывали на собрание трижды. Если он не являлся на третий раз, копа производила расследование и принимала решение самостоятельно. Приговор народного суда назывался «выпалязокъ», «указанье», «знайденъекопное», иногда «высказанъекопное».

В позднейших актах употреблялось словосочетание «декрет копы». Если ответчик мирился с истцом, его прощали.

Долгое время сильные русские города наподобие Пскова и Новгорода назывались свободными и вольными именно потому, что жили по законам древнего славяно-русского права, сохраняя арийскую правовую культуру.

Копное право легло в основу вечевого права, действовавшего на Руси в начале Средневековья. (В переводе со старославянского «вече» означает «совет»). В летописях вече упоминается в Южном Белгороде (997 г.), Великом Новгороде (1016 г.), Киеве (1068 г.). Однако вечевые собрания горожан происходили и ранее. Русский, советский историк И. Я. Фроянов считал, что в конце I тысячелетия–начале II тысячелетия н. э. вече было высшим правящим органом во всех русских землях, а не только в Новгородской республике. Представители знати (князья, бояре, церковные иерархи) руководили этими могучими собраниями, но не обладали достаточной силой, чтобы саботировать решения народа или подчинять его действия своей воле.

На вече обсуждался широкий круг вопросов – заключение мира и объявление войны, распоряжение княжеским столом, финансовыми и зе-

мельными ресурсами. Заключались и расторгались договора с князьями, контролировались действия князей, посадников, владык и других должностных лиц, избирались и смещались владыки, посадники, тысяцкие, назначались воеводы и посадники в городе и окрестных селениях, устанавливались повинности населения, решались земельные вопросы, утверждались правила торговли и льготы, контролировались судебные сроки и исполнения судебных решений.

Вече было механизмом сглаживания социальных противоречий наших предков. Однако возникавшая с веками социальная неоднородность древнерусского общества всё больше делала народные демократичные вечевые сходы подконтрольными боярской аристократии. Уже в XII—XIII вв. не только в Новгородской республике, но и в других русских землях, земская знать в значительной мере подчинила своей воле вечевые собрания.

Иногда на городских вечевых сходах случались кулачные бои (на сельской копе такого никогда не было). Это происходило в тех случаях, когда одной из боярских группировок требовалось протолкнуть выгодное для неё решение.

Но бои эти были не обычными уличными драками, они корректировались определёнными правилами судебного поединка. В XII—XIII вв. новгородцы вели себя столь буйно, что князья отказывались к ним ехать. В XIV в. вечевые страсти в Новгороде стали несколько утихать. По сути, со временем вече стало проводником воли бояр, оформленной как воля народа, своеобразным компромиссом между т.н. элитой и простым людом.

Формирование централизованного древнерусского государства происходило на протяжении всего X века путем объединения союзов славянских племен под властью киевского князя. Говорить о наличии аппарата управления страной в это бурное время не приходится. Князь и несколько наиболее близких к нему дружинников олицетворяли собой всю мощь государства, соединяя в немногих лицах функции законодательной, исполнительной и судебной власти. Неудивительно, что они явили также и многочисленные примеры злоупотребления своими неограниченными возможностями. Основной формой осуществления власти в тот период было «полюдье», т.е. объезд князем и дружиной подвластных земель с целью сбора дани и свершения правосудия. Во время полюдья и произошли события, положившие начало коррупции в нашей стране. Речь идет о печально знаменитом сборе дани с древлян князем Игорем зимой 945 г. Трагический конец этой истории и последовавшее затем бурное продолжение, окрашенное летописцами в романтические тона, отвлекают внимание читателей от сущности происшедшего. В действительности киевский князь откровенно злоупотреблял своей верховной властью для выколачивания из своих подданных материальных благ для себя и дружинников. По иному охарактеризовать возвращение княжеского отряда к древлянам для сбора экстраординарной дани весьма сложно. В результате первый правитель



древнерусского государства может быть удостоен сомнительной чести называться родоначальником лихоимства на Руси. А действия древлян могут быть охарактеризованы как первая известная нам операция по борьбе с коррупцией. Радикальные методы проведения операции и склонность к «прямому действию» со стороны проводивших ее вполне понятны: время было такое, бурное.

#### **4. Полицейская деятельность в Русском государстве в IX–XVII веках**

В Русском государстве вплоть до XVII в. не было специальной управленческой структуры, выполнявшей полицейские функции. Их осуществляли наряду, а часто и одновременно со многими другими видами управленческой деятельности. Иначе говоря, на протяжении рассматриваемого периода не было специального полицейского аппарата. В первых государственных образования восточных славян (VI–VIII вв.), а затем и в Древнерусском (Киевском) государстве (IX–XII вв.) полицейской деятельностью занимались так называемые "княжьи люди". Их полномочия обуславливались выполнением обязанностей по розыску, дознанию и наказанию преступников. Причём как по политическим и религиозным, так и по общеуголовным деяниям. Тем самым в компетенцию "княжских людей" одновременно входили и следствие, и суд, и специфические функции политической и уголовной полиции.

Однако постепенно, по мере общественного развития полицейской деятельностью начинали заниматься и такие должностные лица княжеской администрации, как вирники, огнищане, метельники, мечники, писцы, тиуны и десятские. Они вели следствие по делам о преступлениях. За это в их пользу устанавливались особые пошлины, а во время следствия им полагалось довольствие и содержание от жителей той местности, где оно проводилось. Об этом свидетельствует свод законов Древнерусского государства XI–XII вв. "Русская Правда".

Следует отметить, что "Русская Правда" не проводила четкого деления правонарушений на уголовные и гражданские. В связи с этим, как правило, бремя розыска лица, совершившего преступление (например, кражу), и доказательства его вины ложилось на пострадавшего. В те времена представители государственной власти выполняли в споре сторон главным образом роль арбитра.

С течением времени, уже в XIII в. преступление стало рассматриваться, прежде всего, как деяние, нарушающее интересы государства. В связи с этим изменилась и роль государственных органов в проводившихся

расследованиях. При поимке преступника и доказательстве его вины главную роль стали играть представители государственной власти.

Уже на ранних этапах развития нашей государственности складывались различные формы и методы борьбы с преступностью. Общая форма процесса с древнейших времен заключала в себе три стадии: 1) установление сторон, 2) производство суда и 3) исполнение решения. Но наряду с общей существовали и другие формы, в которых недоставало той или другой из указанных частей процесса.

Стороны. Обе стороны именовались «истцами», «суперниками», или «сутяжниками». Таковое одинаковое наименование сторон указывает на отсутствие процессуальных преимуществ и для истца, и для ответчика, с некоторыми, впрочем, исключениями для исков уголовных.

Понятие о государстве как истце (в делах уголовных) еще не существует; следовательно, нет различия между уголовным и гражданским, следственным и обвинительным процессом. Но уже со времен довольно ранних государство помогает частному истцу в преследовании обвиняемого, возглавляет преследование преступлений на общины и активно защищает интересы сторон, запрещая потерпевшему лицу освобождать преступника от наказания по мировой. Есть известия, что уже в XII в. государственная власть преследовала преступления даже тогда, когда частный истец отказался от иска, и что ближайшая причина этого явления заключалась в том, что органы власти не хотели отказаться от следуемого им уголовного штрафа. Но думать, что денежный интерес был единственный, который руководит тогда государственной властью в его уголовно-полицейской деятельности, было бы ошибочно.

Сторонами, по общему порядку, во всех делах являются частные лица. Но под частными лицами в древнейшее время разумеются не лица физические: тогда истцами и ответчиками выступали семья, род и община. Впоследствии появилось ограничение этого, и было установлено, кто именно может мстить за отца, сына и брата. По русскому праву первоначальная обязанность общины отвечать по искам об убийстве не подлежит сомнению; из нее возникла круговая порука (при которой община является уже не только ответчиком, но и судьей по преступлениям).

Кроме семьи, рода и общины, истцами и ответчиками являлись юридические лица в собственном смысле, обычно в полном составе своих членов – физических лиц. Причем их правоспособность имела безграничные пределы: иски могли выдвигать женщины, как замужние, так и вдовы, дети и даже рабы. Отстранив от участия в суде родственников и соседей, закон должен был определить, кто должен непременно лично являться на суд и кто мог выслать за себя представителя («ответчика», «пособника»).

Присутствие сторон в суде было общим правилом, так как процесс должен совершаться личными средствами (например, испытания огнем и водой, клятвой и полем) с помощью семьи и рода. Поэтому Русская Правда

молчит о представительстве вовсе. В эпоху же Новгородской и Псковской судных грамот судебное представительство получило широкое развитие. Кто мог иметь представителей? По Новгородской грамоте, поверенных, которые в ней называются ответчиками, мог иметь всякий (ст. 15, 19, 82; по Псковской – это право принадлежало только женщинам, детям, монахам и монахиням, дряхлым старикам, глухим). Кто мог быть представителем? Прежде всего, люди связанные с истцом или ответчиком семейными узами.

Кроме естественных представителей, можно было выслать как ответчика всякое стороннее лицо с одним исключением: лица, облеченные общественной (административной) властью, не могут быть частными поверенными. Это, очевидно, делалось для того, чтобы предотвратить невольное давление на совесть судьи.

Установление отношений сторон до суда. Процессуальные отношения сторон устанавливаются, по общему правилу, договором между ними. Содержание этого договора составляли следующие вопросы: предмет спора, судья, к которому следует идти за решением, и срок явки в суд. Впрочем, второй из этих трех предметов входил в договор лишь в эпоху Русской Правды.

В более позднее время существенным условием договора становится срок. Значение этого условия определяется тем, что сторона, не выполнившая его, т.е. не явившаяся в установленный срок, тем самым проигрывала иск. Между тем в тех случаях, когда установленный срок отменяется судом и переносится на другое время, эти строгие последствия исчезают: к не явившемуся посылается троекратный вызов, после которого взыскивается штраф за неявку.

В более позднюю эпоху договор совершался при участии судебной власти, к которой истец обращался за содействием уже по общему правилу. Судебная власть даст пристава, те из приставов, которые исправляют свои обязанности внутри города, называются «подвойскими». Деятельность этих лиц не есть, впрочем, государственно-служебная: истец должен нанять их (там же). Для облегчения сторон введена постоянная такса, за хождение и езду приставов во Пскове на 10 верст – деньга; в Новгороде эта плата называлась погонь и была различна, смотря по тому, от какого суда шел пристав: если от суда владыки, то на 100 верст 4 гривны, от князя – по 5 кун, от его тиуна – по 2 куны.

Особенные виды установления отношения сторон до суда составляют: а) свод, б) гонение следа.

Свод состоит в отыскании истцом надлежащего ответчика посредством заклича, свода и присяги. Каждый, у кого пропала вещь, объявляет об этом на торгу – закличь — того «мира», где это произошло в продолжение трех дней. Если истец найдет свою вещь по истечении трех дней после заклича, то тот, у кого она найдена, признается ответчиком, который не только возвра-

щает вещь, но и уплачивает уголовный штраф — 3 гривны за обиду. Если же закричит, еще не была сделана или если собственник нашел вещь в руках другого до истечения узаконенных трех дней после закричи, или, наконец, он нашел ее не в своем городе (или «миру»), то начинается свод.

Человек, у кого найдена вещь, отнюдь не признается еще ответчиком: он мог законным путем приобрести ее от третьего лица, ему известно. Вот почему закон, оставляя вещь во владении купившего ее, обязывает его вместе с первоначальным хозяином идти к тому лицу, у кого первый приобрел ее. Если это третье лицо ссылается также на законный способ приобретения вещи, то свод продолжается дальше всеми заинтересованными лицами. Тот, до кого дойдет третий свод, должен вручить истцу деньгами цену, равную вещи, а сам уже ведет свод дальше.

Свод может кончиться трояким образом: или последний владелец не докажет, что приобрел вещь законным образом от кого-либо, или если он в состоянии доказать это, но не знает человека, у которого купил, или, наконец, свод приведет к границам государства. В первом случае последний владелец признается вором и подлежит уголовному штрафу и частному взысканию, которое идет на удовлетворение тех, кому он продал краденую вещь. Во втором и третьем случае последний владелец должен доказать, что он купил, а не украл вещь. Доказать это можно только присягой двух свидетелей покупки. Присяга двух свободных мужей может быть заменена присягой одного мытника. В Уставной двинской грамоте конец свода определяется количеством сводов, именно десятью, если ранее этого не найден настоящий вор.

След. Если преступник не был застигнут на месте преступления, то начинается разыскание следов. Предполагалось, что там, где лежит «лицо», там скрывается и преступник. Отсюда, если найдена «голова» — труп убитого, то та вервь, где лежит голова, должна разыскивать виновного и выдать, после чего уже обвиняемый не пользуется никакими процессуальными средствами защиты, или сама вервь должна платить дикую виру. Если поличное — украденная вещь — найдена в чьем-либо доме, то хозяин дома отвечает за татьбу как предполагаемый вор.

Затем понятие о «лице» расширяется еще более: лицом признается самый след, оставляемый преступником или вещью. Разыскивая покражу по «следу», истец может всегда потерять эти следы. Там, где они теряются, там предполагается преступник. Если же след потерян на большой дороге или в пустой степи, то всякий иск оканчивается.

В судах Древнерусского государства использовались следующие основные средства установления истины: послухи, суды Божии и акты.

Послухи и видоки: в литературе существует двоякое объяснение названий «послух» и «видок». По первому, видок есть очевидец совершившегося факта; послух — человек, свидетельствующий по слуху. По второму, видок и послух означают две процессуальные роли, совершенно раз-

личные друг от друга. Видок есть простой свидетель в нашем смысле слова, а послух – пособник, на которого «послался» истец и ответчик.

Число послухов: лучшее указание на отличие послухов от свидетелей в нашем смысле слова в том, что закон прямо требует определенного числа их в различных родах дел: для дел о личных оскорблениях требуется два свидетеля, или, правильнее (как и увидим ниже), по два с каждой стороны. Вероятно, столько же требовалось при исках о татьбе. При исках об убийстве обвинитель должен выставить семь послухов и т.п.

Все эти разнообразные требования к количеству послухов упрощаются в эпоху Псковской и Новгородской грамот, когда во всех делах, требующих послушества, выступает только один послух.

Качества, требуемые от послухов: послух должен быть свободный человек – «муж». Но из этого допускалось и прямое исключение: а) холопы высшего рода именно дворянские тиуны боярские (которые сами осуществляли суд в боярских вотчинах) и люди полусвободные – закупы – могут по требованию необходимости (т.е. за недостатком послухов-мужей) быть признаны к послушеству; б) холоп всякого рода может быть допущен к послушеству в несобственном смысле, т.е. по словам холопа может быть начат процесс, но не окончен его показаниями; в самом процессе холоп не играет рал и послуха, не принимает присяги.

Наконец, постановляется, что «холоп на холопа послух», т.е. в исках против холопа послухом может быть выставлен холоп же.

Второе качество, требуемое от послуха, есть то, что он должен быть гражданином государства, а не иностранцем. Из этого принципа делается исключение в исках граждан с иностранцами.

Наконец, из понятий о послухе, как муже, следует, что послухом не могла быть женщина.

Речь послуха на суде: послух а) должен быть на суде: неявка его к суду ведет за собою проигрыш иска для стороны, его выставившей; б) должен подтвердить словесно все, что говорила сторона, выставившая его. Тождество показаний должно быть буквальное: «слово противу слова»; в) в эпоху Русской Правды, если судоворотение кончилось тем, что послухи обеих сторон показали согласно со словами тех, кто их поставил, то послухи должны идти на роту, присягать. В эпоху же судных грамот послух дал жен выступать на судебный поединок с ответчиком.

Суды Божии: в Древнерусском государстве формами Божьего суда были: жребий, рота, ордалии и поле.

Жребий: древнейший способ решения всяких сомнительных дел. Однако совершенно самостоятельного значения жребий не имеет. И применяется в сочетании с другими доказательствами.

Рота: слово «рота» не вполне соответствует нынешнему понятию присяги (заимствованному из Польши): рота, по древним толкователям, означает спор, битву. Она служила первоначальным источником, из кото-

рого развились впоследствии ордалии и судебные поединки. В наших древнейших памятниках она является в виде клятвы перед богами или перед Богом. В последующее, христианское время она называется крестным целованием.

В судебном смысле рота имеет двоякое значение: самостоятельное и вспомогательное. Рота, имеющая самостоятельное значение, совершается самими сторонами иска при неимении послухов.

Рота становится вспомогательным средством при свидетельских показаниях и при судебном поединке. Показания свидетелей (послухов) в эпоху Русской Правды всегда оканчиваются ротой. При судебных поединках рота предшествует полю, составляя как бы его необходимую первую часть.

Кто приносил присягу? По Русской Правде, и истец, и ответчик, Хотя во многих местах Русской Правды упоминается только о присяге одной стороны – или истца или ответчика, но из этого отнюдь не следует, что здесь же не подразумевается само собою и право присяги для другой стороны.

В эпоху судных грамот присягали уже не обе стороны вместе и не жребий решал выбор между ними, а следующее общее правило: ответчику предоставлялось или самому принести присягу, или предоставить присягу истцу.

Ордалии: ордалиями называются испытания посредством огня и воды. У нас первое известие о них дает Пространная Русская Правда, а в договорах с немцами они упоминаются в последний раз. Вообще принято думать, что с XIII в. ордалии у нас исчезают; но судебные акты даже XVI в. указывают, что еще и в то время испытание водой производилось. Форма этих испытаний у нас остается малоизвестной: известно только, что испытание огнем производилось через раскаленное железо. Причём если испытания сопровождалось долговременными следами (ранами) и страданиями, то человек признавался виновным. При этом испытания имели окончательную решающую силу.

Поле (судебный поединок). Все изложенные выше средства борьбы тесно связаны между собой: если есть послухи, то дело решается ими; если нет послухов, то следует (смотря по ценности иска) рота или жребий, испытание водой или железом. Совершенно вне этой системы средств, стоит поле. Поле в наших источниках не упоминается до XIII в. (т.е. когда из законов исчезают ордалии), но потом непрерывно существует до XVII в. Первое упоминание о нем содержится в договоре с немцами 1229 г. (ст. 15 и 16). Здесь судебные поединки сопоставлены рядом с ордалиями.

Несомненно, что судебные поединки зарождаются в глубокой древности из самих свойств первоначального процесса (личной борьбы); они столь же древние у нас, как война, и, следовательно, отнюдь не заимствованы нами извне. Надо думать, что судебные поединки, существуя рядом с

ордалиями как их замена, зависящая от произвола сторон, к XIII в. начали вытеснять собой ордалии.

Существенное условие судебного поединка есть равенство сторон, которое понималось преимущественно в смысле физического равенства.

Отсюда следующие положения: на поединок могут выходить только мужчина против мужчины, женщина против женщины, но не мужчина против женщины. Старые, дети и монахи не обязаны выходить на поединок взрослых и здоровых. В обоих случаях сторона слабейшая может иметь «наймитов», наемных борцов. Но так как в этом случае равенство наложений нарушалось, то и другая сторона получала право иметь наймита. Дальнейшее условие поединка – равенство оружия: у нас оружием могли быть мечи и дубины. Третье условие поединка – время и место его.

По Новгородской судной грамоте, поединок может последовать не раньше двух недель после того, как дело рассматривалось в суде; если поединок в этот срок не состоялся, то обвиняется та сторона, которая уклонилась от него. Местом поединка было специально назначенное для того «поле», особый театр битвы за городом. При поединке должны были присутствовать чиновники суда.

В каких делах имело место поле? Сфера применения поединка совпадает со сферой применения ордалий. Далее, поле имело применение в тех исках о поземельной собственности, в которых право обеих сторон утверждается равносильными письменными актами. Наконец, поле применяется в исках, возникающих из таких договоров, которые не требовали формального заключения сделки. Во всех других случаях поле запрещено.

Кто должен выходить на поле? С одной стороны – ответчик, с другой – или послух, или истец. Ответчик предъявляет вызов послуху; если послух уклонился от вызова, то вызывается истец.

Последствия судебных поединков: победитель в любом случае признается правым.

К концу существования Древнерусского государства в суд стали представляться письменные доказательства (акты) в большей части исков, возникающих из договоров, которые прежде решались послухами, и в тяжбах о недвижимом имуществе. Эти акты или неформальные – доски или формальные – записи. Первые – домашние акты, вторые – укрепленные. Укрепление во Пскове происходило через оставление копии в ларе Св. Троицы. Первые не исключали возможности ни свидетельских показаний, ни судов Божиих; вторые решали дело безусловно.

Приговор и его исполнение. Процесс, в Древнерусском государстве начинается, ведется и оканчивается силами самих сторон. Решение суда в древнюю эпоху давалось сначала словесное, затем приобретает форму грамоты – или «правой», если суд состоялся, или «бессудной», если сторона обвинена по неявке. Документ выдается правой стороне для удовлетво-

рения ее. Удовлетворение, хотя и на основании закона, составляет, однако, предмет новых условий между сторонами, «переговоры между ними».

Одновременно с появлением первых судебных решений возникает необходимость обеспечить возможность принуждения к индивидам, нежелающим по каким-либо причинам соотносить свои действия с принятыми судебной властью решениями.

Несмотря на общепринятое в ранний период развития российского государства понимание исполнительного производства как части гражданского судопроизводства, анализ исполнительного законодательства позволяет прийти к выводу о том, что исполнительные действия, независимо от того, какой исторический этап развития законодательного регулирования подвергается анализу, предполагались настолько простыми, что в большинстве своем поручались не судьям (судам) как органам власти, обладающим специальными качествами, которые необходимы для решения первой задачи, а другим, «низшим» органам (праветчикам, полиции, волостному и сельскому начальству, позднее – судебным приставам, органам милиции и волисполкома судебным исполнителям).

Исключение здесь составляет период с 1261 по 1649 г., когда судьи могли сами исполнять решения по делам о недвижимом имуществе, однако они вправе были поручить совершение исполнительных действий и назначенным ими же самими лицам, из чего можно предположить, что судьи вряд ли пользовались правом исполнения.

Исследование исполнительного процесса в этом отношении всегда было делом неблагоприятным. С одной стороны, приходилось придерживаться официальной версии о том, что «процесс приведения решения в исполнение является частью общего гражданского судебного процесса, а все действия по исполнению должны совершаться в том же порядке и теми же основными приемами, что и действия самого суда по разбору дела». С другой стороны, нельзя было не заметить, что исполнение решений всегда «находилось в руках менее квалифицированных работников».

В числе первых российских источников права, содержащих нормы исполнительного характера, можно отметить Договор Олега с греками, в котором было установлено, что «с виновного должно взыскать иск вполне, если же он не может заплатить все, то должен отдать все, что имеет, и присягнуть в том, что нет никого, кто бы мог ему помочь в уплате», а также Русскую Правду, где предусматривалась возможность поступать с должником-купцом по «произволу» хозяина погибшего по вине этого купца товара.

Однако «нормами исполнительного права» названные правоположения можно назвать лишь условно. Указанные российские правила практически повторяют положения древнеримского права, по которому сам кредитор при наступлении срока платежа мог арестовать должника и путем продажи его с публичных торгов получить удовлетворение из вырученной суммы либо держать ответчика у себя до полной отработки долга. Таким



образом, расправа по обязательствам могла производиться без суда и состязательного или следственного начала. Подобные нормы содержались в договоре Новгорода с немцами 1261 г. По Новгородской Судной грамоте стороне дозволялось получить самостоятельное удовлетворение от должника, но лишь по истечении срока на добровольное исполнение, который в случае спора мог устанавливаться и в судебном порядке. Как видим, исполнительное производство в это время могло существовать совершенно автономно от гражданского процесса, так же как и последний мог обходиться без исполнительного.

С течением времени самовольная расправа была запрещена, арест стал налагаться только с разрешения судебной власти. Однако на окраинах Российской империи вплоть до XVII в. признавались законными действия кредитора, самоуправно завладевшего заложенным ему должником имуществом после просрочки платежа.

Первая реформа исполнительного производства в России 1261 г. обращает на себя внимание появлением первого законодательно урегулированного способа исполнения судебных решений, получившего название «отдача головою». «Отдача головою» предусматривала лишение несостоятельного должника и членов его семьи (жены, детей) свободы и продажа их в рабство с торгов.

Если же взыскатель был в единственном числе, он мог взять должника к себе в рабы. Чуть позже «вечное рабство» было заменено временной работой, при которой должник либо сам отрабатывал долг, либо его могли выкупить другие лица. Подобная мера исполнения достаточно привлекательна в силу своей эффективности, но заметим, что эта мера для демократического государства, конституционно не признающего принудительный труд, невозможна.

Реформа 1261 г. интересна и тем, что в ходе ее реализации появились первые должностные лица, специализирующиеся на исполнении судебных решений о взыскании денежных сумм, названные «праветчиками». Задача «праветчиков» состояла в том, чтобы «доправить иск», т.е. реально передать займодавцу присужденное ему с ответчика имущество или денежные средства без лишения свободы должника.

Соответственно меры, которые применяли праветчики к должникам, назывались «правежем», а при неэффективности правежа ответчика отдавали займодавцу головой до выкупа. Контроль суда за процессом исполнения по реформе 1261 г. ограничивался реализацией решений о праве собственности на землю, которым в Средние века в России придавалось особое значение. Исполнение таких решений поручалось особо назначенным в судебном порядке лицам, но могло производиться и самими судьями. Например, "Русская Правда" сообщает о такой процессуальной форме, как "гонение следа". Она заключалась в розыске преступника по его следам. Розыском или сыском называлось все расследование по делу, которое

велось различными государственными учреждениями или особо назначавшимися чиновниками. Они допрашивали обвиняемого, изыскивали доказательства и проводили другие необходимые следственные действия. При этом использовались различные методы, в том числе и пытка. Признание подследственного, достигнутое в результате пытки, считалось доказательством его вины и служило основанием для наказания.

Совершенствование полицейской деятельности решающим образом обуславливалось особенностями социально-экономического и политического развития государства. Например, неизбежным следствием последовательного закрепощения крестьян являлись их ответные выступления, нередко имевшие при этом уголовную форму выражения ("татьяба"). Разбой на дорогах и бандитизм вынуждали власть применять крайне жесткие меры. Здесь розыск вели военные "служители" князя и вотчинные помещики, опиравшиеся на своих вооруженных холопов. При поимке татей их рекомендовалось "бить железом" (т.е. до смерти), клеймить и сажать в "поруб" (тюрьму).

Постепенно государство монополизировало полицейскую деятельность. В частности, по "Судебнику 1497 г." розыск преступников являлся только государственным делом и осуществлялся уже исключительно представителями княжеской администрации.

В XIV–XV вв. произошло окончательное становление розыска или сыска как процессуальной формы, а первые розыскные органы возникли в XV – начале XVI вв. Ими стали "особые обыщики", которых присылали из Москвы "в случае умножения в какой-либо местности разбоев и татев". Однако обыщики приносили мало пользы. Нередко вместо оказания помощи в борьбе с преступностью они причиняли местному населению только убытки. Жалобы на притеснения со стороны обыщиков побудили Ивана Грозного учредить постоянный полицейский орган из числа местных выборных людей – губных старост. Они избирались на несколько лет из дворян. Требовалось, 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 становились губные целовальники, избиравшиеся "сошными людьми", т.е. крестьянами. Губные старосты и целовальники составляли губную избу. Она была органом местного самоуправления в уезде и наряду со всеми остальными управленческими функциями выполняла также функции полицейско-судебные. Губные избы ведали "разбойные, и убийственны, 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 губных старост посылка особых обыщиков из Москвы прекратилась, но ненадолго. Их вскоре стали посылать по-прежнему, т.к. преступные действия имели широкий размах.

Перед началом розыска особые обыщики и губные старосты были обязаны произвести так называемый повальный обыск, т.е. 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. Названных при повальном обыске "лихими людьми" доставляли к обыщику или губному старосте. В случае отсутствия этих людей принимались меры к их поимке.

При губной избе находились специальные палачи ("заплечных дел мастера"), которые в случае необходимости применяли пытку, "выбивая" из подсудимого признания.

Деятельность губных изб направлялась Разбойным приказом, который являлся центральным полицейско-судебным органом. Он действовал с 1539 г. Приказ не только санкционировал приговоры губных изб, но и выступал в качестве второй инстанции при рассмотрении разбойных и тайных дел на территории всего государства. Правда, кроме Москвы и Московского уезда.

Разбойный приказ действовал даже в чрезвычайных условиях польской интервенции начала XVII в.

В период Ивана Грозного Запад уже вёл информационную войну против России, пройдёт ещё немало времени, прежде чем появятся специальные службы, которые начнут противодействовать этим вызовам и совместно с учёными и идеологами опровергать фальсификационные измышления врагов России. Так как от этих целенаправленных, ложных выпадов напрямую зависит безопасность страны, необходимо их вскрывать и опровергать.

Например, кто и зачем выдумал, что Иван Грозный убил сына? Облик Ивана Грозного часто ассоциируется с жестокостью, безумием и несправедливостью. Один из эпизодов, подтверждающих данный облик, заключается в убийстве Иваном собственного сына. Этот «факт» довольно распространен и даже отражен в искусстве знаменитой картиной. Тем не менее, этот эпизод – обыкновенная ложь. Никакого сына Иван Грозный не убивал. Отцом мифа о «сыноубийстве» был высокопоставленный западный иезуит, папский легат Антоний Поссевин. Известен он не только созданием мифов о России в угоду Западу. Это был видный политический деятель своего времени. Ему принадлежит и авторство политической интриги, в результате которой католический Рим надеялся с помощью польско-литовско-шведской интервенции поставить Россию на колени и, воспользовавшись ее тяжелым положением, вынудить Иоанна подчинить Русскую православную церковь папскому престолу. Его планы сорвались. Он был зол и обижен. Никто, кроме него об «убийстве сына» в современных Ивану Грозному источниках не писал. Тем не менее, слова западного клеветника были приняты на веру. Но если не было убийства, то от чего умер

царевич? Царевич Иван умер от болезни, сохранились некоторые документальные подтверждения. К сожалению, о болезни царевича известно только то, что она длилась 10 дней. Существуют также данные экспертизы, обнаружившей в останках Ивана Великого и его сына ртуть, что явно свидетельствует об отравлении последних. Так что за мифом об убийстве сына, очевидно, стоит Запад, которому Иван Великий сорвал планы порабощения России. Вообще интересно, что Запад до сих пор продвигает идею о «Грозном» царе. Стоит добавить, что приставка «Грозный» по отношению к Ивану IV не упоминается в документах его времени, также нет этой приставки и в документах последующих 300 лет. Современники, а также несколько поколений потомков именовали его «Иван Великий» и вспоминали с гордостью. Впервые Иваном Грозным этот царь назван лишь в XIX в. под влиянием западных историков, у которых были основания его не любить. (Еще бы, ведь именно он увеличил территорию страны почти в 2 раза) Элементарное сравнение статистики казней по всему миру за этот период, позволяет утверждать, что Иван Грозный был одним из самых гуманных правителей современности.

За время его правления на Руси: введен суд присяжных; бесплатное начальное образование (церковные школы); медицинский карантин на границах; местное выборное самоуправление вместо воевод; впервые появилась регулярная армия (и первая в мире военная форма – у стрельцов); остановлены татарские набеги; установлено равенство между всеми слоями населения (вы знаете, что крепостничества в то время на Руси не существовало вообще? Крестьянин обязан был сидеть на земле, пока не заплатит за ее аренду – и ничего более. А дети его считались свободными от рождения в любом случае!); запрещен рабский труд; государственная монополия на торговлю пушниной, введенная Грозным, отменена всего 10 (десять) лет назад; эмиграция населения из Европы превысила 30 000 семей (тем, кто селился вдоль Засечной черты, выплачивались подъемные 5 рублей на семью. Расходные книги сохранились); рост благосостояния населения (и выплачиваемых налогов) за время царствования составил несколько тысяч (!) процентов; за все время царствования не было ни одного казненного без суда и следствия, общее число «репрессированных» составило от трех, до четырех тысяч. (А времена были лихие – вспомните Варфоломеевскую ночь).

Кстати, о тупых в результате пропаганды американцах. Уже в XVI в. в Европе выходило множество брошюр для всякого безмозглого обывателя. Там писалось, что русский царь – пьяница и развратник, а все его подданные – такие же дикие уроды. А в наставлениях послам указывалось, что царь трезвенник, неприятно умен, пьяных не выносит категорически, и даже запретил распитие алкоголя в Москве, в результате чего напиться можно только за городом, в так называемых «наливках» (месте, где наливают).

Приведём только один пример западной фальсификации деяний Ивана Грозного. В 1569 г. Грозный приехал в Новгород, имевший примерно 40000 населения. Там бушевала эпидемия, а так же пахло бунтом. По результатам пребывания государя, полностью сохранившиеся в синодиках поминальные списки, отмечают 2800 умерших. А вот Джером Горсей в «Записках о России» указывает, что опричники вырезали в Новгороде 700000 (семьсот тысяч) человек.

Принимала свои причудливые формы при Иване и коррупция. Изначально коррупция для чиновников в России была законным видом деятельности. Государственные чиновники жили за счет «кормлений», т. е. на подношения от тех, кто был заинтересован в их деятельности. Князь посылал своих представителей (воевод, наместников) в провинцию без денежного вознаграждения, но наделив их огромными полномочиями. Местное население не скупилось на подарки – другого-то выхода не было. Собрав мзду, наместники возвращались в столицу, где излишки накопленного добра у них отнимали в пользу казны. Так формировалась круговая порука столичных и провинциальных взяточников. «Кормления» были официально отменены в 1556 г., но традиция жить и богатеть за счет подданных сохранилась в нашем менталитете, к сожалению, и по сей день. К XV в. коррупция в России приобрела характер системы. Если чиновник выполнял за подношение какое-то действие (между прочим, свои прямые обязанности), это называлось «мздоимство» и воспринималось как норма, но если чиновник при этом не нарушал закона. Если же его подкупали для совершения чего-то незаконного, что было возможно благодаря его должности, это относилось уже к «лихоимству». С лихоимством пытались бороться. Первый закон о наказании судей за взятку можно найти в Судебнике 1497 г. Спустя полвека, в Судебнике 1550 г., вопрос взяточничества стал рассматриваться более детально. Так, для дьяка, который за взятку составил подложный протокол или искажил показания сторон, было предусмотрено наказание в форме тюремного заключения. Кроме того, он должен был выплатить штраф в размере суммы иска. Со временем, несмотря на то, что появлялось все больше запретов и наказаний, коррупция среди государственных служащих не уменьшилась. Так, по словам А. Олеария, «хотя брать взятки всем строго запрещается, под опасением наказания за то кнутом, но их тайно берут, особенно писцы, которые вообще охотно принимают посулы или подарки...». Иван Грозный, любитель кардинальных мер, не ограничился поркой за лихоимство; он определил в качестве наказания взяточникам смертную казнь. Но и это особых плодов не принесло, коррупция продолжала процветать.

С XVI в. возникло новое проявление взяточничества – вымогательство. Глава Земского приказа Леонтий Плещеев при царе Алексее Михайловиче Романове превратил суд в преступный орган, занимавшийся вымогательством. Судебные дела решались по принципу «кто больше даст, тот вы-

играет». В это же время возникает практика «взятки за лицензию», начатая тестем царя Алексея боярином Ильей Милославским. А шурин Плещеева Петр Траханиотов, ведавший Пушкарским приказом, месяцами не выплачивал жалованье стрельцам, оружейникам и другим подчиненным, присваивая деньги (не тут ли берет начало эта практика, нашедшая такое распространение в современной России?). Доведенный до отчаяния народ, наконец, не выдержал и 25 мая 1648 г. поднял в Москве бунт. Погасить восстание не удалось, и царь Алексей Михайлович был вынужден выдать сначала Плещеева, которого растерзала толпа, а затем казнить Траханиотова. Бунт закончился победой горожан; он оказался первым (и последним, заметим) в российской истории народным выступлением против коррупции. Алексею Михайловичу пришлось в специальном обращении к народу обещать, что он, мол, сам будет следить за тем, чтобы вновь назначенные судьи «чинили расправу без посулов». Изданное после бунта Соборное уложение 1649 г. предусматривало многочисленные наказания за преступления, подпадавшие под понятие коррупции: подлог при переписке судебного дела, утайку пошлин при регистрации дел, притеснение населения.

В 1682 г. Разбойный приказ стал именоваться Разбойным сыскным приказом, в 1683 г. – Сыскным приказом, а в 1687 – Приказом сыскных дел. В 1701 г. его ликвидировали, а дела передали тем приказам, которым "подсудимые ему лица были ведомы по другим делам".

Полицейские функции в Москве и Московском уезде в XVI в. исполнял Земский приказ. Он 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. За порядком на улицах, площадях, корчмах и других общественных местах наблюдали ярыжки, которые являлись низшими полицейскими чинами. В конце XVI в. Земский приказ объединили со Стрелецким. Стрельцы направлялись "на поимку татей, разбойников и грабителей".

В 1586 г. был утвержден Тобольский разбойный приказ, который организовывал отправку беглых крестьян и уголовников в Сибирь на каторгу или в ссылку. Многие из них, особенно в зимнее время, оседали в городах, превращая преступления и милостыню в единственный источник существования. Однако при скитальческой жизни вряд ли легко было достать пропитание. Ненависть и это обстоятельство наталкивали беглого на разгульную жизнь, постепенно он погрязал в преступлениях и становился преступником. Не случайно в первой половине XVII столетия и в последующие годы Москва, по описанию ряда авторов, была пристанищем воров и разбойников, от которых «негде было деваться ни днем, ни ночью». Причем население всячески содействовало преступникам либо из-за страха перед расправой, либо из солидарности с ними, которая, по словам совре-

менников, доходила до того, что в Москве нельзя было положиться на собственных телохранителей. В крупных городах начинали развиваться типичные профессиональные преступления. Например, в указании генерал-полицмейстера Девиера говорилось о том, что «мошенничество и обман получили право гражданства и сделались явлением обычным».

В 1649 г. царь Алексей Михайлович издал "Наказ о градском благочинии". По "Наказу" в Москве, а позднее и в других городах, "для бережения от огня и всякого воровства" по-прежнему использовались объезжие головы, которые 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 упразднили. Их функции передали воеводам. В частности, согласно изданному 2 сентября 1695 г. именно царскому указу, воеводам в городах предписывалось "про воров и разбойников проводить тайно всякими мерами". Главное же значение в розыском деле по-прежнему имела пытка. "А приведут татя ... и того татя пытать", - гласила ст. 9 гл. XXI Соборного уложения 1649 г.

## 5. Борьба с огнём

Самым грозным, самым мощным, самым беспощадным орудием с древности считается огонь. Осознав это, люди стали использовать его разрушительную силу в войнах и междоусобицах. Неразрывно связан огонь с таким низменным проявлением, как месть и с таким жестоким и безжалостным явлением, как бунт. Уже первые летописцы это хорошо понимали, подчеркивая, что «кто больше мог сжечь, тот и побеждал» и что почти всегда «огонь подпирал меч».

Беспристрастным взором, наблюдая за бедствиями, обрушивающимися на землю русскую, летописец скорбно констатирует: в 1017 г. князь Ярослав, войдя в Киев, подверг огню все церкви. В 1063 г. в Новгороде случилось чудо: река Волхов в продолжение пяти дней текла вспять. Это послужило зловещим предзнаменованием: на четвертое лето погорел весь город.

Далее, 1092 г. ознаменовался жестокой засухой. Все лето не было дождя. Закончилось все страшным лесным пожаром.

Вследствие почти исключительно деревянного строения, пожары в этот период были чрезвычайно опустошительны. В Новгороде с 1054 по 1228 г. произошло одиннадцать больших пожаров: в 1097 г. выгорело Загорье и Детинец; в 1102 г. — хоромы от ручья мимо Славна до церкви св.

Илии; в 1113 г. город Кромный; в 1131 г. – две церкви и много дворов; в 1139 г. – торговый пол, причем сгорело 10 церквей; в 1152 г. – весь торг с девятью церквами; в 1175 г. – три церкви; в 1177 г. – Неревский конец с пятью церквами; в 1194 г. летом возник пожар на Ярышевской улице: сгорело три церкви; затем огонь перекинулся на Лукину улицу; на другой день сгорело еще 10 дворов; в конце недели произошел еще пожар: сгорело семь церквей и выгорело несколько улиц. Люди настолько были напуганы постоянно возникающими пожарами, что, побросав свои дома, жили в поле. В 1211 г. в Новгороде сгорело 15 церквей и 4300 дворов; в 1217 г. погорело все Заречье, даже те, кто успел укрыться в каменных церквах, не спаслись, задохнулись в дыму. Не были исключением пожары и в других городах. Летопись упоминает сильный пожар, случившийся в 1183 г. во Владимире на Клязьме, когда сгорел почти весь город с 32-мя церквами; в 1192 г. там же выгорела половина города с 14 церквами; в 1198 г. пожар также уничтожил половину города и 16 церквей. В 1211 г. выгорел почти весь Ростов с 15 церквами; в 1221 г. та же участь постигла Ярославль; в 1227 г. Владимир, в 1124 г. – Киев с 600 церквами и т. д.

Подобный перечень бедствий можно продолжать безостановочно. Однако только статистика пожаров займет десятки, если не сотни страниц. Причем летописцы отмечали только крупные пожары. Когда выгорали несколько десятков дворов, то на это не обращали внимания, считая обыденным делом.

Столь частые и опустошительные пожары не могли не вызвать определенных мер противодействия им. Борьба с огнем в этот период носила неорганизованный характер, эффективность ее была невысокой в силу отсутствия каких-либо эффективных орудий пожаротушения и наработанных способов ликвидации пожаров. Тем не менее, летопись упоминает, что при пожаре Искоростеня «не бълъзь гасити». Это позволяет предположить, что кое-какие огнегасительные орудия уже использовались. Но что это были за орудия и как они тушили, летописец не поясняет. Несомненно одно, что даже если они и существовали (их мог завести Олег в результате похода на Византию и дальнейших сношений с ней), то это были самые примитивные орудия.

Развивающееся на Руси строительство не регламентировалось какими-либо строительными нормами пожаробезопасности. Осознание необходимости этого придет много позже. Селения строились тесно. К избам вплотную примыкали хозяйственные постройки, переулки оставались узкими. Поэтому и пожары были, как правило, опустошительными и чудовищными.

Первое древнейшее собрание гражданских уставов, в котором нашли отражение и противопожарные меры, связано с именем Великого князя Ярослава Мудрого. Изданный при нем свод законов вошел в историю как «Русская Правда».



По своему происхождению и назначению «Русская Правда» была предназначена изменить традиционные нормы уголовного и процессуального права в интересах феодальных земельных собственников. Вместе с тем она не могла охватить всей области современного ей русского права. Что касается интересующего нас вопроса, то мы обнаружим в ней лишь статьи о наказании за поджог. Например, статья 32 (по академическому списку) предписывала: «А за княжескую борть 3 гривны, если выжгут или изломают», да в ст. 83 Пространной редакции декларировалось, что: «Если сожгут гумно, то дом виновного отдать на поток и на грабеж, взыскав сначала убытки, а за остаток (не взысканного) князю заточить его; так поступать и с теми, кто двор подожжет», и ничего не было сказано в первом своде о мерах по предупреждению и скорейшему тушению пожаров, о наказании за неумышленные пожары и т. д.

Составители «Русской Правды», без сомнения, опирались на своды законов других государств, и наиболее ошутимое влияние оказало византийское законодательство. Вместе с тем, если классическое римское право предполагало в качестве наказания за поджог смертную казнь, то, по «Русской Правде», поджигатель и члены его семьи за содеянное обращались в рабство, а их имущество шло в казну.

Однако наказание за поджог смертной казнью по некоторым законам присутствовало и ранее. Указания на подобную меру имеются в уставе князя Ярослава Мудрого «О церковных судах». Так, статья 13 краткой редакции устава гласила: «Если кто зажжет двор или гумно, или что иное, то епископу 100 гривен, а князь казнить». Аналогичный вывод констатирует статья 14 Пространной редакции устава: «Если кто зажжет гумно или двор, или что иное, то митрополиту 40 гривен, а князь казнить», а также статья 36 судной грамоты, – одного из важнейших правовых документов Новгорода периода феодальной республики. Очень редко применялась такая архаическая мера наказаний, как сожжение, в чем чувствовалось остаточное влияние римского права.

Суровость наказания за поджог обусловлена следующими соображениями. Намерение преступника уничтожить конкретный дом в деревянных городах и селениях Древней Руси зачастую перерастало в беду для целой улицы, селения, города, опасности подвергалось огромное количество людей, не имеющих никакого отношения к изначальному межличностному конфликту определенных людей. А крупные пожары редко обходятся без того, чтобы кто-нибудь не поплатился жизнью. Поэтому в далеком прошлом поджигателей наказывали очень часто сожжением.

Подобная форма наказания была характерна для римского права, где, в так называемых законах «Двенадцати таблиц» содержится указание о том, что подвергается сожжению тот, кто зажжет строение или склад хлеба, находящийся возле дома. У саксонцев за ночное поджигательство также назначалась смертная казнь. Саксонские законы определяли, что под-

жигателя, лишившего посредством огня кого-либо жизни, должно колесовать, если же поджог не сопровождался гибелью людей, то поджигателю отсекалась голова.

В Японии пожарный устав вплоть до начала XX столетия был довольно прост и несложен: статья первая и единственная гласила, что «всем обывателям дома, в котором случится пожар рубить головы».

На Руси такая форма наказания, как сожжение за поджог, встречалась все-таки очень редко.

Появление первых законодательных карательных мер не могло значительно изменить пожарную эпидемию. Деревянные города и села Руси горели по-прежнему нещадно, подрывая экономическое развитие молодого государственного образования.

Вызревала необходимость выработки профилактических мер и образования системы борьбы с пожарами.

Принятие одного из первых законов профилактического характера было связано со следующими событиями. Менее подверженные огню каменные церкви, начиная с конца XIV в., стали использоваться прихожанами для хранения в них различных ценностей и товаров, что, в свою очередь, нередко становилось причинами загораний. Ярким примером тому может служить пожар 1299 г. в Новгороде, когда сгорело 12 церквей, что стало основанием для появления особой статьи. В «Рукописании князя Всеволода» статья 13 (Троицкого извода) требовала: «А в дому Святого Иоанна не держать никому ничего, кроме свечей и темьяна».

В XII–XIII вв. на Руси интенсивно протекал процесс политического обособления княжеств и городов, определяемый в нашей литературе как феодальная раздробленность. Он находит выражение в усилении центробежных и ослаблении центростремительных политических сил в стране, во все большем дроблении государственной власти, в упадке влияния Киевского великого князя, в еще более жестких, чем в XI в., княжеских междоусобицах, еще менее тесном единении князей для борьбы с напором кочевников. Все эти негативные явления, сопровождавшиеся непрекращающимися войнами, столкновениями, пожарами и т.п., сказывались на росте благосостояния населения, на экономическом развитии государства.

Особенно ухудшается положение после смерти Ярослава Мудрого (1061 г.), правление которого признается летописцами относительно благополучным: стихли распри внутри страны; столкнувшись с мощным противодействием, кочевые воинственные народы оставили Русь в покое. После же его смерти положение резко обостряется: участились набеги половцев, усилились княжеские усобицы.

Последствия половецких набегов для Руси были чудовищными. Читая летопись того времени, мы найдем в ней множество скорбных описаний тех бедствий, какие испытывала Русь в результате нашествий степня-

ков. Города и села пограничной полосы подвергались разграблению, а затем обращались в пепел. Оставшихся после битв жителей угоняли в полон.

Половцы подходили даже к самому Киеву: в 1096 г. хан Боняк по прозвищу “Шелудивый” чуть не захватил его, ворвался в Печерский монастырь, ограбил и сжег его.

В XI в. Поросье (край по реке Роси, западному притоку Днепра ниже Киева) считалось хорошо заселенной, процветающей страной. Здесь жило смешанное население: ляхи, русские выходцы и мирные кочевники. В конце XI столетия Поросье стало особой епархией, кафедра которой находилась в Юрьеве. Обитатели Поросья жили в постоянной тревоге от нападения из степи. В 1095 г. юрьевцы после очередного нападения, устав жить в постоянной опасности ушли в Киев, а город был половцами сожжен. Великий князь Святополк построил для переселенцев новый город на Днепре – Святополк, который быстро пополнялся за счет других беглецов – погорельцев со степной границы.

Еще большие опасности переживала соседняя со степью Переяславская земля: по рекам Трубежу, Супою, Суле, Хоролю происходили чуть ли не ежегодные столкновения с половцами. На протяжении XII в. эта область постепенно пустела: нивы заросли бурьяном, села и города были сожжены.

Под гнетом этих тревог и опасностей, при возрастающих усобицах почва общественного порядка в Киевской Руси становилась зыбкой, ежеминутно грозившей погромом: возникало смятение в умах и сомнение в возможности жить при таких условиях. В 1069 г., когда князь Изяслав, изгнанный киевлянами за нерешительность и колебания в борьбе с половцами, осадившими город, шел на Киев с польской помощью, киевляне просили его братьев Святослава и Всеволода защитить город: «а не хотите, то мы вынуждены будем поджечь свой город и уйти в Греческую землю». Столь эмоциональное заявление объясняется тем, что жители города устали жить в условиях постоянных опасностей. Другое не менее важное объяснение заключается в той ментальности, которая сложилась у славян за эти беспокойные годы, нашедшей выражение в строительстве примитивных жилищ, простоте быта – отсутствия каких-либо ценных вещей в домах. Все это было связано с опасением, что их жилище рано или поздно будет разрушено или сожжено врагами.

В XII столетии Русь вступила в новый период исторического развития – период раздробленности. Он длился 300 лет с XII до конца XV в. и сопровождался бесконечными междоусобными войнами. Необходимо отметить, что эти войны были не так уж кровопролитны. Например, в 1096 г. князь Олег выступил против Новгородского князя Мстислава, сжег Суздаль и вернулся к себе в Муром. При этом погибло несколько человек. Подводя итог второго похода Андрея Боголюбского на Киев (1174 г.), летописец отмечает, что раненых было много, а убитых мало. Поэтому

страшны были не битвы, а их последствия. Победители выжигали села и города, разоряли их, а людей уводили в полон.

В.О. Ключевский отмечал, что Русь в этот период вынесла 90 внутренних убоиц и до 160 внешних войн при частых поветриях, неурожаях и неисчислимых пожарах.

По подсчетам археологов, в XII–XIII вв. на Руси было 74 города. 49 были разорены и сожжены в этот период, причем в 14 из них жизнь не возобновилась, а 15 городов превратились в села.

Несмотря на очень непростые для Руси времена, именно в этот период появляются зачатки организации по противодействию пожарам. На удельного князя, как на верховного правителя, возлагалась ответственность за управление в волости. Князь содержал при себе силовую структуру – дружину, которая, кроме военных функций, выполняла полицейские полномочия по поддержанию охраны общественного порядка, в том числе по организации и участию в тушении пожаров, а также осуществляла контроль над правильным использованием огня в населенных пунктах княжества. В силу разнородного происхождения форм правления Древнерусского государства администрация каждого княжества (земли) имела, по существу, двойственную природу: некоторые должностные лица получали свои полномочия исключительно от князя, в то время как предполагалось, что другие представляют народ, хотя в действительности также назначались князем. Они располагались по рангу в соответствии с так называемым «математическим принципом». Управляющим города был воевода или «тысяцкий», назывался он так потому, что из населения крупных городов составлялись полки или "тысячи", подразделявшиеся на «сотни» и «десятки» (т. е. батальоны и роты) с «сотскими» и «десятскими» во главе. Эти городские полки по тем временам являлись главной силой в обеспечении охраны общественного порядка и борьбы с пожарами наравне с дружиной.

В местной администрации князь был представлен своим ставленником – посадником. Следует подчеркнуть, что термин «посадник» означал также «городской голова», поэтому не следует путать эти два типа посадников. Система назначенцев – посадников – была распространена в небольших городах, т. е. там, где не было княжеских столов и резиденций. Они (посадники) также имели свою вооруженную охрану, которая с помощью необученного и неорганизованного взрослого мужского населения вела борьбу с пожарами.

Несколько иная система самоуправления сложилась в Новгороде. В этих городах-республиках роль князя сводилась к функциям посредника и мирового судьи, находящегося как бы на службе у города. Административно-территориально город делился на две стороны (водораздел – река Волхов) и пять концов (в современном понятии районов). Новгород со своими пятью концами был административно-политическим центром об-

ширнейшей территории, состоявшей из частей как бы двух разрядов: из пятин и волостей.

Основой сначала военного, а затем административного устройства Новгорода была тысяча – вооруженный полк (ополчение) под командой тысяцкого. Эта тысяча делилась на сотни – военные, а затем административные части города, сотни подразделялись на еще более мелкие административно-самоуправляющиеся части города – улицы, каждая из которых возглавлялась выборным уличским старостой и составляла особый местный «мир», пользовавшийся самоуправлением. А во главе конца стоял кончанский староста. Эти выборные и осуществляли непосредственную организацию тушения пожаров в подведомственных им административных единицах. А от слова «мир» произошло выражение «тушить всем миром».

В быстро строящейся деревянной Москве пожары были особенно часты. В летописях мы находим свидетельства только о крупных пожарах, упоминания об уничтожении огнем нескольких дворов или даже десятков, летописцы, как правило, упускали, считая это вполне обыденными жизненными неприятностями. Очень часто отмечалось, в таком-то году «сгорел весь город». Так, например, летописец констатирует «в 1331 г. было знамение на небе, померкло солнце. В то же время случился пожар в Москве. Сгорел весь город». В 1335 г. вновь горит Москва, через 2 года пожар уничтожает опять значительную и лучшую часть города. В 1343 г. трагедия повторяется, сгорел весь город и т. д.

Москва быстро отстраивалась после очередного пожара, но по-прежнему оставалась деревянной, как, впрочем, и другие города Руси.

Однако восприятие ненадежности деревянных сооружений начинает проникать в сознание средневековых правителей Руси. После очередного крупного пожара, уничтожившего в 1365 г. в течение двух часов всю Москву, Великий князь Дмитрий Иванович на общем совете с братом Владимиром Алексеевичем и с боярами решили построить каменный Кремль. Белокаменный Кремль с длиной стен около 2 тыс. метров был возведен к 1367 г. С того времени Москву стали называть белокаменной.

В 1434 г. великий князь Василий II (Темный) своими указами повелевает не только осторожно обращаться с огнем, но и регламентирует безопасность его использования в ремеслах и быту. Однако все-таки первый нормативный акт в области пожарной безопасности связан с именем Ивана III. В 1472 г., участвуя со своей дружиной в тушении пожара в Москве, получив довольно тяжелые ожоги и, тем не менее, показав чудеса храбрости, Иван III, находясь под влиянием случившегося, отдает указ, из которого явствует, что главной причиной большинства пожаров является скученность застроек и неосторожное обращение с огнем. На основании этих указов ремесленные мастерские, и в первую очередь кузницы, предписывалось строить вдали от жилых домов.

Во второй половине XV в. в градостроительстве Москвы произошли важные изменения, в последующем существенно повлиявшие на противопожарное состояние строящихся зданий. Речь идет об освоении способа обжига красного кирпича – огнестойкого строительного материала.

Сейчас трудно сказать, чем руководствовался зодчий Василий Еромолин, обновивший в 1467 г. одну из белокаменных обветшалых церквей в Кремле «кирпичом ожиганным». Скорее, не соображениями поиска огнестойкого материала, а совершенствованием, как бы сейчас сказали, дизайна и желанием привнести иные цвета в белокаменное однообразие. Думается, что превалировали все-таки интересы художника, нежели инженера-пожароведа. Как бы то ни было, но В. Еромолин стал законодателем моды в области кирпичного строительства. С его легкой руки в 1471 г. богатый купец Таракан, отдавая дань новому направлению в строительстве, в течение одного строительного сезона возвел в Кремле же «палаты кирпичные», опередив самого Великого князя Ивана Васильевича. После летнего пожара 1472 г. уже Великий князь повелел незамедлительно воздвигнуть себе каменный терем. К этому времени преимущества огнестойкого строительного материала уже явственно проявились, и князь всерьез вознамерился в городском строительстве учитывать противопожарные особенности. Его устремления нашли выражения в указе 1485 г., по которому предписывалось применять при строительстве камень, отдавая предпочтение огнестойкому кирпичу, а также не ставить дома близко друг к другу.

В 1485 г. по велению Ивана III начинается грандиозная реконструкция стен Кремля – воздвигается крепость из кирпича, который становится с этого времени основным огнестойким материалом для возведения важных сооружений. В Москве строятся крупные кирпичные заводы с обжигательными печами. Немало высококачественного кирпича изготовлялось в горнах Гончарной слободы.

Тем не менее, в этот период, кроме стен и церквей, все остальные строения в русских городах оставались деревянными, причем плотность расположения увеличивалась с каждым годом пропорционально росту населения. Поэтому и пожары продолжали оставаться частыми и опустошительными.

Итак, пожары в Древнерусском государстве являлись одним из наиболее страшных бедствий. Вся история феодального общества Руси свидетельствует о том, что ни в законодательном, ни в строительном, ни в социальном, ни в моральном плане государству, раздираемому междоусобными противоречиями, бесконечными войнами не удалось противопоставить пожарной эпидемии ничего. Изменить хоть в какой-то степени ситуацию должен был иной государственный строй, а именно нарождающееся со второй половины XV в. централизованное государство. Вторая половина XV – начало XVII в. – время очевидных изменений в истории пожар-

ного дела России, которые должны рассматриваться в связи с процессом складывания единого государства и упрочением самодержавия.

Централизованное русское государство не могло существовать без единой системы законодательства и правопорядка, в том числе и в области борьбы с пожарами. Поэтому особое внимание в первых законодательных актах было уделено такому преступлению, как поджог. Судебник 1497 г. усиливал меру наказания за поджог: «Зажигальщику животе не дать, казнить его смертной казнию».

Несмотря на однозначность требования смертной казни за поджог в Судебнике 1497 г., на практике карательные органы подходили к каждой конкретной ситуации достаточно дифференцированно, т. е. в зависимости от нанесенного пострадавшей стороне ущерба.

В 1504 г. после очередного опустошительного пожара Иван III, сам неоднократно участвовавший в тушении пожаров, издает первые ограничительные правила пользования в быту печами, свечами, лучиной, лампадами. Гончарам, кузнецам, оружейникам, использовавшим в своем деле огонь, предписывалось устраивать плавильни и горны вдали от строений и жилищ. Запрещалось летом топить бани и избы без крайней необходимости, строго преследовалось курение табака.

Первоначально в системе государственных органов отсутствовало звено, которое бы специально ведало борьбой с пожарами. Это ложилось на плечи самого населения как городского, так и сельского. Из числа жителей выбирались: в городе «тысяцкие», «сотские», «десятские»; в селах — старосты, в обязанность которых входило во время пожара сгонять население на борьбу с огнем и руководить тушением пожара.

В организационном плане это было очень сложно, так как жители стремились в первую очередь обезопасить свое жилье и спасти свое имущество. Поэтому применялись специальные веревки, с помощью которых людей оцепляли и силой сгоняли на пожар, с которого они пытались сбежать при первой возможности. Понятно, что эффективность такого тушения была низкой. Проблема организации противопожарной службы начинает реализовываться вначале XVI в. В 1505 г. по указу Ивана III в Москве создается пожарно-сторожевая охрана. На улицах и площадях столицы начинает выставляться стража, которая следила за порядком в городе, запрещала обывателям ходить по ночам. За нарушение распорядка проживания в городе было предусмотрено битье кнутом или тюремное заключение. По концам городских улиц устанавливаются особые заставы — «решетки-рогатки», которые на ночь запирали и возле них выставлялись круглосуточные сторожа. Сторожа избирались от десяти дворов по одному человеку. Караулы сторожей возглавляли «решеточные» приказчики. «Решеточные» приказчики были включены в штат Земского приказа (1564 г.), ведавшего полицейскими делами. Главной задачей приказчиков являлось наблюдение за тем, «чтобы бою, грабежу, корчмы и табаку, никакого во-

ровства не было, чтобы воры нигде не зажигали, не набросали огню, не накинули ни со двора, ни с улиц».

С введением пожарно-сторожевой охраны количество пожаров сразу не уменьшилось, но была заложена основа организации действий каждого охранника при тушении пожаров, и это был шаг вперед.

Во всем подражал отцу своему Ивану III Великий государь Василий (1505–1533). Летописцы хвалят его за утверждение тишины и безопасности в Новгороде: он учредил там пожарную и ночную стражу; велел, как и в Москве, перекрывать улицы рогатками.

Тем не менее, летописцы отмечали и в его правление частые пожары, причем связывали их с деятельностью пороховых заводов в Москве, Пскове и особенно в Новгороде, где в 1508 г. (вероятно, от взрыва) были разрушены даже каменные палаты и сгорело 5314 чел.

Пожарное дело в эпоху средневековья развивалось медленно. Главным способом борьбы с огнем был снос ближайших к пожару строений. Для спасения незагоревших построек их закрывали войлочными или брезентовыми щитами, которые поливали водой. Тем не менее, плотность строений оставалась прежней, поэтому и пожары были опустошительными. Чтобы явственно представить себе противопожарное состояние средневекового города и действие пожара в нем, переместимся в Москву 1547 г. Столица ежегодно увеличивалась территориально и по количеству жителей (100 тыс. чел). Дворы за счет всевозможных пристроек заполняли те небольшие пространства, которые еще оставались; новые улицы примыкали к старым в посадах. Дома, как выразился Н.М. Карамзин, «строились больше для глаз, чем для безопасности». Громады зданий, кое-где разделенные садами, ждали только искры, чтобы превратиться в пепел. Летописи Москвы часто говорят о пожарах, называя иные великими. Но никогда, отмечает летописец, огонь не свирепствовал в ней так ужасно, как в 1547 г. Пожар, начавшийся 12 апреля, уничтожил лавки в Китай-городе с богатыми товарами, гостиные казенные дворы, Богоявленскую обитель и множество домов от Ильинских ворот до Кремля и Москва-реки. Высокая башня, где хранился порох, взлетела на воздух с частью городской стены, упала в реку и запрудила ее. 20 апреля обратились в пепел за Яузой все улицы, где жили гончары и кожевники.

Не успели жители опомниться от этих страшных пожаров, как 21 июня в страшную бурю начался пожар за Неглинною, на Арбатской улице с церкви Воздвижения. Огонь лился рекой и скоро вспыхнул Кремль, Китай-город, Большой посад. Вся Москва представляла зрелище огромного пылающего костра под тучами густого дыма. Деревянные здания исчезали, каменные распадались, железо плавилось, медь текла ручьями. Рев бури, треск огня и вопли людей заглушались взрывами пороха, хранившегося в Кремле и в других частях города. Люди стремились спасти только жизнь: материальные ценности, создаваемые десятилетиями, уничтожались в ми-



нуты. Царские палаты, казна, сокровища, оружие, иконы, древние хартии, книги, мощи святых – все было уничтожено всепожирающим пламенем.

К вечеру буря стихла, и в три часа ночи пламя угасло, но развалины дымились еще несколько дней. Сгорели 1700 человек. Поэтому трудно не согласиться с летописцами, утверждающими, что самыми страшными бедствиями на Руси были не войны, не землетрясения, не наводнения, не мор, а пожары.

После этого пожара царь Иван IV издает нормативный акт, по которому городские обыватели обязывались иметь во дворах бочки и чаны с водой на случай пожара, а на крышах – бочки с водой и при них веники на шестах. Это был, безусловно, прогрессивный указ, так как население могло оперативно ликвидировать небольшие загорания своими силами. За те 10–15 минут, которые были необходимы жителям для доставки к дому воды из ближайшего колодца, начавшийся пожар остановить было уже невозможно. Теперь же к тушению можно было приступить сразу, не допуская развития пожара.

Этим же нормативным актом запрещалось в летнее время топить избы и бани, печи в домах опечатывались, а для варки пищи предписывалось строить печи и очаги на огородах и пустырях – вдали от построек. Виновные в нарушении и неисполнении закона строго карались. В 1583 г. «московские порядки» в отношении противопожарных мероприятий были введены и в других поселениях Московского царства. Хотя в ближайших к Москве городах действие этого приказа было введено раньше. Так, С.М. Соловьев отмечал внедрение вышеуказанных мер в Новгороде еще в 1560 г.

В 1550 г. на основании подписанного царем Иваном IV (Грозным) нормативного акта учреждается стрелецкое войско, которое было размещено в Москве в специальных стрелецких слободах. Согласно царскому указу, стрельцы были обязаны являться на пожары и принимать участие в тушении. Это решение оказалось дальновидным и имело позитивное значение. Во-первых, это была военная организация, которую отличала определенная дисциплина, подчинение командиру, привычка к совместным действиям. Во-вторых, основу вооружения стрельцов составляли бердыши, топоры, т. е. те инструменты, которые могли использоваться при разборе горящих строений. В-третьих, они дислоцировались в постоянных местах. Следовательно, не надо было тратить время на сборы по тревоге, они сразу выезжали к месту пожара. В начальный период их численность составляла 3000 человек, что позволяло высылать на пожары достаточное количество стрельцов. В нормативных актах подчеркивалось, что за неисполнительность и за отсутствие на пожаре, стрельцов следует строго наказывать. Так появились первые государственные противопожарные соединения. Россия стала первой страной в мире, использующей для борьбы с огнем воинские формирования. Этот опыт позднее будет взят на вооружение в Японии и Франции. Стрельцов при тушении пожаров использовали до конца XVII в.,

т. е. до ликвидации стрелецкого войска (1698 г.) и создания регулярных полков.

Наряду со стрелецким войском, в городах и селах существовали дворянские ополчения. Они возникли в конце XV в. и состояли из дворян и боярских детей. Помимо военных походов, ополчения выполняли на территории своего имения функции противопожарной службы. По первому извещению о пожаре крепостные холопы сбегались для тушения огня. Тушением руководили опытные воеводы из дворянского ополчения.

В отличие от стрельцов, подчинявшихся Стрелецкому приказу, дворянское ополчение относилось к Разрядному приказу. Полицейские функции – охрану общественного порядка во время пожаров – обеспечивал Земский приказ. Наличие трех приказов с близкими по содержанию функциями в конкретной ситуации вело к несогласованности, что послужило причиной объединения в конце XVI в. Земского и Стрелецкого приказов.

Очередная трагедия произошла в 1571 г. Но если великий пожар 1547 г. начался из-за молнии, то не менее сильный пожар 1571 г. относится к разряду военных, о которых уже стали забывать. Воспользовавшись общим раздраем в Московском государстве, крымский хан Девлет-Гирей стал требовать от Москвы дани и восстановления Казанского и Астраханского царств. Не добившись положительного решения, Девлет-Гирей со сотысячным войском пошел на Москву.

Князья Бельский, Мстиславский, Воротынский, бояре Морозов, Шереметьев поспешили с ополчением занять берега Оки и встретить его там, однако хан обошел их и приблизился к Серпухову, где находился Иван IV с опричниной. Царь растерялся и бежал к Ярославлю. Москва осталась без защиты, а хан уже стоял в тридцати верстах. Воеводы с Оки все-таки успели добраться до Москвы раньше Девлет-Гирея. Однако вместо того, чтобы встретить Девлет-Гирея в поле, заняли московские предместья: хотели обороняться между тесными дощатыми улицами и деревянными домами.

24 мая 1571 г. хан подступил к Москве, и случилось то, что требовалось ожидать: он велел зажечь предместья. Россияне, готовившиеся к битве, обнаружили себя объатыми пламенем. Деревянные строения вспыхнули сразу в десяти разных местах. Небо затянуло дымом, поднялась буря, и через несколько минут огненное море охватило весь город. Никакая человеческая сила не могла остановить разрушения. Да и никто и не пытался тушить, все искали спасения и гибли под развалинами пылающих зданий или в сутолоке давили друг друга. Многие бросались в реку и тонули. Схоронившиеся в каменных церквях задыхались. Но и татарам ничего не досталось. Огонь не позволил им заняться грабежом, он выгнал и их, они удалились к селу Коломенскому. За три часа Москва сгорела полностью. Современники называли число погибших в 80 тыс. человек.

Главный воевода князь Бельский задохнулся в погребе на своем дворе. Та же участь постигла боярина М.И. Вороного, первого доктора Ивана IV Арнольфа Линзея и 25 лондонских купцов.

Считается, что в пожаре 1571 г. сгорела ценнейшая даже по тем временам библиотека Ивана Грозного.

После пожара 1571 г. издается очередной противопожарный акт, в котором по-прежнему преобладают запретительные тенденции. Так, в частности, запрещалось всем без исключения обывателям топить летом избы, а пищу готовить в очагах, устроенных в безопасных местах, вдали от домов и прочих строений. Из нововведений можно отметить распоряжение о запрещении допуска к месту пожара посторонних лиц, не принимающих участия в его тушении. Это распоряжение положило начало к наведению элементарного порядка при тушении пожаров. Так закладывались основы наставлений для руководителей подразделений по тушению пожаров.

Царствование Ивана IV было ознаменовано возведением многих городов. Были построены Лаишев, Чебоксары, Козмодемьянск, Болхов, Орел, Донков, Епифань, Венев, Чернь, Кокшажск, Тетюши, Алатырь, Арзамас. Но, воздвигая города в лесах и в степях, он с прискорбием наблюдал до конца своей жизни развалины и пустыри в Москве, сожженной ханом в 1571 г. Жителей, даже в 1581 г. в Москве насчитывалось не более 30 тыс., т. е. в шесть раз меньше, чем до пожара. Стены новых крепостей по-прежнему воздвигались из дерева, а из каменных необходимо отметить здания в самой столице, Александровской слободе, Туле, Коломне, Зарайске, Старице, Ярославле, Нижнем, Белозерске, Порхове, Новгороде и Пскове.

В царствование Федора Алексеевича (1584–1598), как отмечал В.Н. Татищев, «полиция была довольно поправлена и в лучшее состояние приведена, которое называлось Земский приказ. При нем едва не все переулки деревом были вымощены, и велено было камень для мощения готовить. На пожары царь сам всегда изволил ездить».

Пожарные требования начинают присутствовать и при строительстве каменных зданий. Постройки возводили с таким расчетом, чтобы находившиеся в них люди могли быстро покинуть их в случае пожаров (предусматриваются дополнительные выходы).

В 1582 г. правила пожарной безопасности, действующие на территории Москвы, были распространены и на другие населенные пункты Российского государства. Для контроля за соблюдением правил Борис Годунов в 1603 г. разделил столицу на 11 округов, назначив в каждом из них ответственным за «бережение от огня» члена Боярской думы. Сам факт, что среди них были такие известные в России люди, как Н.Р. Трубецкой, И.Ф. Басманов, В.В. Голицин и другие, говорит о том, что царь уделял серьезное внимание предупреждению пожаров.

Очередным поводом для совершенствования противопожарных мер и возведения пожароустойчивых строений из камня послужил пожар 1626 г., нанесший огромный ущерб Китай-городу и Кремлю. После этого пожара правительство издает распоряжение о расширении улиц и переулков в Кремле и непосредственно в прилегающих к нему районах. Ширина улиц определялась в 5–6 саженей, переулков – в 4 сажени. В 1631 г. в Москве был сооружен первый напорный водопровод, для которого использовалась одна из башен Кремля, названная Водовзводной.

Четко выраженная направленность нормативных актов XV–XVI вв. нашла отражение в творениях архитекторов и строителей того времени. Федор Конь придумывает остроумную систему водоснабжения Кремля, Барма и Постник возводят храм Василия Блаженного с таким расчетом, чтобы находящиеся в нем люди могли быстро покинуть его в случае опасности.

При царе Михаиле Федоровиче (1613–1645) активизируется борьба с курением, признанным одной из причин возможных пожаров. На табак был наложен строжайший запрет. Запрещалось его выращивать и ввозить. Был издан даже специальный указ «О запрещении употреблять табак и торговать им», по которому уличенные в курении табака на первый раз получали 60 палочных ударов по подошвам, а во второй раз подвергались обрезанию носа.

Тяжелое наследство досталось царю Михаилу Федоровичу. Чуть ли не половина земли была разорена войной, разбойными грабежами: сожженные деревни с вытоптанными, заброшенными полями, толпы нищих, голодных и полуодетых людей. Со времен Смуты многие города лежали в развалинах. В самой Москве, когда в нее вступил новый государь, царские палаты стояли без крыши. Государь проявил большую заботу о восстановлении из развалин Москвы и других городов. В Москве деревянные стены, шедшие вокруг города, были заменены большим валом. Многие деревянные церкви были перестроены в каменные. Восстановлены разрушенные поляками Печатный двор и царская библиотека, почти уничтоженная во время лихолетья. Строились укрепления и храмы в других городах.

Но Москва и города по-прежнему сильно страдали от пожаров. Столица горела при царе Михаиле Федоровиче три раза: в 1626, 1629 и 1634 гг. Для борьбы с пожарами стали приниматься строгие меры. Чтобы защитить Москву от пожаров, по приказу государя особо доверенный его «объезжий голова» ежедневно должен был несколько раз осматривать свой участок в городе, следить за пожарными сторожками и ловить поджигателей. Царские грамоты с пожарными инструкциями направляются и в другие города – князьям и воеводам.

В Москве в это время уже содержались постоянные пожарные обозы с сотнями лошадей. Первая команда пожаротушителей размещалась на Земском дворе и имела в своем составе 100 человек «ярыжных» стрельцов,

перешедших на содержание государства, а с 1629 г. – 200. В летнее время численность команды возрастала до 300 человек. В распоряжении команды были водоливные трубы, бочки, щиты из луба, ведра и прочее имущество, выделяемое казной. Постоянно дежурило 20 извозчиков при конном обозе, готовых по первому набатному звону доставить профессиональных огнеборцев, огнегасительные приборы и инструменты к месту пожара.

После 1633 г. Земскому приказу было поручено произвести роспись каждого московского двора по районам города и обязать жителей являться на пожары с водоливными трубами. Народ еще до появления ручного пожарного насоса выработал и успешно применял приемы тушения пожаров. Основным средством ликвидации пожаров была ломка деревянных строений, позволяющая предотвратить губительное распространение огня. Крыша и стены домов во время пожаров покрывались мокрыми лубами, мешковиной, брезентом, которые все время поливались из ведер водой. Запасы ее, особенно в летнее время имелись в бочках и кадках на чердаках и во дворах.

Начало тридцатилетнего царствования Алексея Михайловича Романова ознаменовалось кровавым народным бунтом и опустошительным пожаром Москвы, показавшие государю, что одним из главных зол русской жизни является отсутствие твердых законов: царский судебник, изданный за сто лет перед тем, сильно устарел, после него появилось множество новых царских распоряжений и указов, да и сама жизнь государства, потрясенного Смутой, требовала новых узаконений или изменения старых. Отсутствие же ясных и точных законов порождало произвол судей и различные злоупотребления. Поэтому еще летом 1648 г. царь с патриархом Никоном и Боярской думой приказал собрать все сборники законов и указы прежних государей, дополнить их некоторыми статьями греческих законов и русского по духу Статута (Уложения) Великого княжества Литовского, а какие понадобятся, написать вновь и «уложить все общим советом, чтобы государства всяких чинов людям, от большого до меньшего, суд и расправа были во всех делах равны». Благодаря усиленным трудам царя и бояр уже в начале 1649 г. все 25 глав Уложения, содержащие в себе около тысячи статей, были готовы. Затем это Уложение было напечатано и разослано по всему государству, чтобы воеводы, судьи, дьяки и подьячие точно и строго руководствовались им, а населению, в случае злоупотреблений, легче было жаловаться, ссылаясь на всем доступные печатные законы.

Целым рядом статей Соборного уложения жестко регламентировалось соблюдение правил пожарной безопасности, а также предусматривались меры наказаний обывателей, из-за оплошностей которых возникали пожары.

К неумышленным пожарам в лесах и в поле законодательство этого периода относилось также снисходительно, что объясняется изобилием лесов. Так, например, если лес по неосторожности поджигали пастухи, то с

них взыскивался нанесенный ущерб. И даже тот, кто сжигая на своем поле траву или солому, оказывался невольным виновником пожара, в результате которого пострадали строения, также освобождался от ответственности. Другое дело, если пожар в лесу или в поле произошел по небрежности. Такой пожар рассматривался как «пожарное разорение» и с виновного взыскивался ущерб в размере «что государь укажет».

Относясь снисходительно к нечаянному возгоранию и достаточно строго к неосторожности, Уложение 1649 г. в то же время очень жестко наказывало за умышленные поджоги. Поджигатель в нем назывался «зажигальщиком» и карался смертью. Статья 228 отмечала, что если поджигальщик будет пойман и будет доказано, что поджог произведен умышленно, из-за вражды, то его предписывалось сжечь самого. И только в 1654 г. этот указ был несколько «смягчен». Сожжение было заменено на повешение.

Устанавливалась квалифицированная смертная казнь через сожжение за поджог двора или города с целью сдачи его врагу, это деяние относилось к разряду государственных преступлений.

Частная движимая собственность во время пожаров также охранялась законом. Похитителя чужого имущества судили как вора.

Частые опустошительные пожары в деревянной Москве побудили царя Алексея Михайловича Романова (1645–1676) издать указ, предписывающий на каждого человека смотреть подозрительно: во всяком – и в своем и иностранном госте видеть, прежде всего «зажигальщика». На основании этого в Москве был объявлен строгий приказ: «Никому пришлых людей въ Москве, не объявлявъ Приказъ, не держать». Это, считал знаток пожарного дела А.П. Чехов, была первая полицейская мера, распространявшаяся на всех жителей столицы для сохранения всеобщей безопасности. Указ 1669 г. повторял во многом Уложение, в частности, о наказании поджигателей смертной казнью.

Что касается принятых правительственных противопожарных мер в этот период, то их можно разделить на две категории: к первой относятся меры профилактического или предупредительного характера, а ко второй – меры, направленные на быстрое и эффективное тушение уже возникших пожаров.

Изыскивая способы предупреждения пожарных бедствий, Московское правительство еще не дошло до необходимости бороться с недостатками в строительном деле, ограничиваясь запрещением топить печи в «хоромах и мыльнях» весной и летом, сидеть долго вечером с огнем. Эти требования поддерживались им с удивительной строгостью и весьма последовательно проводились в целом ряде документов («О градском благочинии» 1649 г.; «Наказе московским объезжим» 1667 г.; указе «О наблюдении в домах предосторожности от огня» 1670 г.). Исключение делалось только для тех дворов, где были больные и для дворов «людей черной сотни»; по-

следним, по их челобитной государю, разрешалось топить в избах два раза в неделю, но и то только в ненастные дни.

Что касается мероприятий, направленных на тушение пожаров, то наказами в этом отношении была установлена довольно подробная организация пожарного дела в городе. Крупнейшим законодательным актом, где это было отражено, стал наказ «О градском благочинии» царя Алексея Михайловича от 6 апреля 1649 г., основные положения которого сводятся к следующему. Наблюдение за исполнением предписанных правительством противопожарных мер возлагалось на двух приставов (называемых в других наказах «объезжими головами»); они же обязаны были присутствовать на пожарах и руководить тушением. Должность «объезжего головы» была довольно высокой. Не случайно царь поручил ее князю Анастасу Македонскому, а в подручные ему был назначен дьяк Иван Ефимов. В обязанности «объезжего головы» входило: а) расставить сторожей у решеток по улицам и переулкам и наблюдать за тем, «чтобы они в день и в ночь стояли без престани»; б) наблюдать, «чтобы никакие люди изб и мылен не топили и в вечеру поздно с огнем не сидели»; в) «а во дворах, по всем хоромам велеть для береженья от пожарного времени поставить мерники и кади большие с водою и помела»; г) «велеть всяких чинов людям чистить трубы, чтобы отнюдь в них руда (сажа) не множилась, того, что та руда в трубах загорается и бывают искры многие и от того опасно пожару».

В помощь «объезжим головам» назначались «решеточные приказчики» в количестве пяти человек, которые выполняли функции начальников городской пожарной дружины. Дружина комплектовалась выборными сторожами (десятскими) по одному от десяти дворов. В обязанности приставов, приказчиков и сторожей входил объезд города днем и ночью, причем сторожа обязаны были иметь с собой «рогатины, топоры, да водоливные трубы», доставка которых являлась уделом жителей. Пожарные припасы, лошади, повозки содержались в съезжей избе.

Примечательно, что трубы «водоливные, медные и деревянные» полагалось иметь всем «пожиточным людям», у обычных же людей должна быть одна труба на пять дворов. Следовательно, в это время в Москве уже было налажено производство пожарных труб, подтверждением чему является то, что в 1626 г. Московский печатный двор заплатил «Василию Протопопову за четыре трубы медные водолейные: за две немецкие по 2 рубля и 25 алтын, за две здешнего дела по 3 рубля».

Выработанные в этом наказе основы борьбы с пожарными бедствиями повторяются затем с некоторыми изменениями и дополнениями в целом ряде последующих наказов царей Алексея Михайловича, Федора Алексеевича и отчасти императора Петра I.

При обычном пожаре соседи обязаны были немедленно сбегаться для его тушения с расписанным поштучно пожарным инвентарем: с топорами, ведрами и водоливными трубами. Если пожар возникал в Кремле, то

немедленно обязаны были собраться все: «решеточные» приказчики, стрельцы, уличные сторожа и городские обыватели с водоливными трубами и прочим пожарным инвентарем. Всем предписывалось находиться на пожаре «безъ всякого переводу и промышляли всякими обычаяи неоплошно, чтобъ за помощію Божіею пожар утушить, и дворы и всякое хоромное строение отъ пожару отнять».

За непослушание и неисполнение предписывалось «черных и всяких обычных людей бить батогами и отсылать на небольшое время в тюрьму». Наказанию за нежелание участвовать в пожаре подвергались и служилые люди, об их поступках докладывалось самому государю.

Итак, данными наказами вводится пожарная повинность, от которой освобождалось только духовенство.

Несмотря на некоторые изменения в пожарном деле, в XVII столетии пожары по-прежнему были страшными. В 1626 г. выгорел Китай-город, Покровский собор, подгорел изрядно Кремль, церкви и монастыри в Чудове и Вознесенском, дворы государя и патриарха. В 1629 г. выгорело Чертолье и за Белым городом сгорели все слободы, затем пожар прошелся по Неглинке и Покровке и в ряде других мест. После этого пожара сотники черных сотен обратились с очередной челобитной.

В 1677 г. князя Анастаса Македонского, десять лет исполнявшего обязанности «объезжего головы», заменил не менее авторитетный деятель, стольник князь Василий Иванович Хилков. Ему в помощь выделяются не только платные решетчатые приказчики, но и стрелецкое войско.

Издавна звон колоколов на Руси предупреждал о набегах врагов, призывал буйный народ к мятежам и оповещал о надвигающейся опасности. При возникновении пожара беспорядочный звон московских колоколов вносил сумятицу, люди выбегали на улицу, не ведая, откуда идет огненная напасть, не знали, куда бежать с огнегасительным инструментом по пожарной повинности. Вероятно, именно эти обстоятельства побудили государя Алексея Михайловича взяться за перо и лично составить звуковую набатную сигнализацию.

Итак, в рассматриваемую эпоху пожары в крупных городах уже не так часты, как прежде. Видимо начинают сказываться те предупредительные меры, которые систематически и настойчиво осуществлялись в области борьбы с пожарами. Тем не менее, рано еще говорить о какой-либо сносной системе водоснабжения, организации действенной структуры в борьбе с пожарами. Рассматривая правительственные мероприятия в целом, приходишь к выводу, что действия государства по предупреждению пожаров, несмотря на их строгость, не давали значимых результатов главным образом потому, что реализация их на практике противоречила народному быту и оказалась весьма обременительна для населения. Требовалось время, чтобы население привыкло и осознало необходимость преобразований, направленных на борьбу с огнем.



## 6. Особенности борьбы с политическими преступлениями

Борьба с преступностью являлась одной из главных обязанностей управленческих структур, выполнявших полицейские функции. В связи с этим необходимо обратить внимание на то, что до середины XVII в. не проводилось деление преступлений на уголовные и политические.

Как особо важные стали квалифицироваться преступления против существующей политической власти вначале XVII в. Впервые политические преступления выделяются в отдельную группу Соборным уложением 1649 г. Их круг очерчивала вторая глава Уложения. Наиболее серьёзными преступлениями считались покушение на жизнь царя и заговор с целью "московским государством завладеть и государём быть". Как государственные преступники карались те, кто "недругу город сдаст изменою" или "в города примет из других государств зарубежных людей для измены же". За массовые выступления против власти, так называемый "скоп и заговор", безоговорочно назначалась смертная казнь.

Соборное уложение вводило принцип индивидуальной ответственности, что являлось шагом вперед по сравнению с временами Ивана Грозного. С другой стороны, Уложение унаследовало нормы средневекового права. В частности, не проводило разницы между умыслом и деянием.

В ряду тяжчайших преступлений стояли оскорбления царя или угрозы в его адрес. Это было особенно важно для Московского государства после Смутного времени, когда царский титул присваивали самозванцы. К тому же недавние бояре Романовы ревниво относились к новообретенному царскому престижу. Неслучайно поэтому государственные преступления обозначались тогда терминами "слово и дело", что по своему первоначальному смыслу означало дело о словесном оскорблении царя.

Первые документы с употреблением этой печально знаменитой фразы датированы ещё 1622 г. Они касались угрозы перерезать горло царю, опрометчиво вырвавшейся у одного из казаков. Вскоре "слово и дело" приобрело более широкое значение. Им стали обозначать все политические преступления. Местные власти принимали активное участие в розыске. Вместе с тем за каждым политическим делом бдительно следили из столицы. Круг дополнительных лиц, допускавшихся к "государевым делам", был ограничен. Например, губные старосты, избиравшиеся из местных дворян, имели широкие полномочия по борьбе с разбоем, но они не смели касаться государственных преступлений. Только назначенные царём воеводы могли вести допросы по политическим делам. Выборные должностные лица привлекались к ним лишь в исключительных случаях.

Политический розыск считался одной из важнейших обязанностей воевод. Пренебрежение к этой обязанности не прощалось никому. В 1630 г. псковского воеводу князя Д.М. Пожарского, героя освободительной

борьбы против поляков и соперника Михаила Романова при избрании на царский трон, судили только за то, что он отмахнулся от доносчика со "словом и делом". По ходу розыска воеводы сообщали в Москву о каждом своем шаге. Обычно воевода, приняв донос и распорядившись взять всех причастных под стражу, запрашивал столицу. Через некоторое время приходил указ, предписывавший, например, "пытать накрепко" всех подозреваемых. Результаты допросов "расспросные" и "пыточные" речи посылались в Москву, откуда направлялся следующий указ.

Наконец эта переписка завершалась присланным из Москвы приговором, который воевода приводил в исполнение. Промежуточное положение между местными властями и центральными органами сыска занимали временные следственные комиссии. Их можно считать полномочными представителями центральных органов, направленными непосредственно на место происшествия. Комиссии, наподобие той, что была создана для расследования обстоятельств гибели царевича Дмитрия, вошли в практику при любой чрезвычайной ситуации.

Они создавались вплоть до XX в., а в XVII–XVIII вв. такие комиссии являлись частью карательных экспедиций против народных выступлений. Так, окончательная ликвидация казачьего и крестьянского движения Степана Разина была возложена на князя Ю.А. Долгорукова. В его походной ставке близ Арзамаса вели розыск, выносили и приводили в исполнение приговоры. По описанию английского путешественника, "место сие являло зрелище ужасное и напоминало преддверие ада. Вокруг были возведены виселицы, а на каждой висело человек по 40, а то и по 50. В другом месте валялись в крови обезглавленные тела. Тут и там торчали колы с посаженными на них мятежниками, из которых немалое число было живо и на третий день, и ещё слышны были их стоны. За три месяца по суду, после расспроса свидетелей, палачи предали смерти одиннадцать тысяч человек."

До конца XVII в. в Москве не существовало центрального органа, занимавшегося исключительно государственными преступлениями. Наиболее важные дела рассматривались Боярской думой. В большинстве случаев приговор выносился заочно, хотя иногда преступников допрашивали перед боярами. В исторической литературе, отмечается, что порой розыск велся со скоростью полевого суда. В 1674 г. в Москву доставили одного самозванца, и "указал великий государь вести его с товарищами на земский двор к боярам для расспросу и им пытать их всякими жестокими пытками, а что они, воры, станут сказывать, и их расспросные и пыточные речи указал государь прислать к себе, государю, с боярином Матвеевым, а им, боярам, ждать, покамест от великого государя указ будет; и бояре расспрашивали, пытали и с расспросными речами посылали к великому государю боярина Артамона Сергеевича, а сами дожидались указа великого государя на земском дворе; и как приехал боярин Артамон Сергеевич, и

бояре, по указу великого государя, велели того вора вершить, четвертовать на Красной площади".

Однако чаще всего занимались государственными преступлениями московские приказы. Приказная система начала формироваться с XVI в., а в середине XVII в. насчитывалось уже до 80 приказов. Во главе этих учреждений стояли бояре, назначавшиеся в соответствии с местническими порядками. Но все нити управления находились в руках дьяков из потомственных служащих или из способных выходцев низших сословий. Каждый приказ наряду со своими основными функциями занимался множеством побочных дел, в число которых попадал и политический розыск. В частности, Приказ Казанского дворца занимался розыском на подвластной ему территории Поволжья. Но если среди причастных к делу оказывались стрельцы, то розыск на той же территории вполне мог производить Стрелецкий приказ. Чаще всего имел дело с государственными преступлениями Разрядный приказ, ведавший назначением воевод.

В 1654 г. возник Приказ тайных дел. Современники подчеркивали, что этим учреждением руководил сам царь. Подьячих приказа тайных дел приставляли к воеводам во время военных действий и вводили в состав русских посольств: "...и те подьячие над послы и воеводы подсматривают и царю, приехав, сказывают". В исторической литературе долгое время господствовало мнение о том, что Приказ тайных дел занимался в основном государственными преступлениями. Такие историки, как В.Н. Татищев и А.Л. Шлецер, видели в нем подобие испанской инквизиции. Другие, Н.И. Карамзин, С.М. Соловьев и В.О. Ключевский, называли этот приказ личной царской канцелярией с элементами надзора над административными органами. Специальное исследование И.Я. Гурлянда показало, что Приказ тайных дел был создан царем Алексеем Михайловичем перед военным походом и оставлен в Москве, чтобы разбирать челобитные на царское имя. Постепенно обязанности приказа расширились. В его компетенцию вошли управление царскими имениями и промышленными заведениями, разведка рудных запасов, придворный обиход, "царская летняя потеха" (соколиная охота) и пр.

В качестве личной канцелярии царя Приказ тайных дел являлся одним из важнейших учреждений, а тайный дьяк был "дьяком в государевом имени", что, очевидно, означало право подписывать указы от имени царя. Дела о государственных преступлениях не занимали главного места в многообразной деятельности этого органа. Он не был приспособлен для ведения следствия и "не имел своего застенка, этой непременно принадлежности розыска того времени, особенно по государственным преступлениям". Вместе с тем приказ тайных дел являлся своеобразной надзорной инстанцией, имевшей право пересмотра и нового решения дел. После смерти царя Алексея Михайловича Приказ тайных дел в 1676 г. упразднили, но политический розыск остался неприкосновенным.

## 7. Формирование пенитенциарной системы

Лишение свободы в виде заключения в тюрьму долгое время было одним из самых малораспространенных мер наказания на Руси.

Княжеские и все прочие суды совершались скоро, без ненужной волокиты, поэтому не было нужды долго держать преступника за решеткой. Его просто связывали, сажали на сутки другие в какой-нибудь погреб, подклеть или баню и приставляли стражника, чтоб не сбежал, только и всего.

Строить для этого специальные тюрьмы не было никакой необходимости.

Действовали законы простые и понятные, которые, в сущности сводились к несложной формуле: "око за око, зуб за зуб". Более того, пострадавший мог без всякого суда разобраться с обидчиком на месте преступления, не обращаясь к властям. К примеру, одна из статей Русской Правды (начало XI в.) звучала так: "Кого застанут ночью у клетки или на каком воровстве, могут убить как собаку".

Многие преступления вообще не подлежали наказанию, даже убийство, если оно совершено было при смягчающих вину обстоятельствах в состоянии опьянения. Пьянство стало признаваться отягчающим вину обстоятельством только в начале XVIII в.

Тяжелой обидой на Руси считалось нанесение увечий, отсечение руки или ноги. Сделавший это, если вина его была доказана, подвергался точно такой же участи ему тоже, вместо того чтобы давать срок и сажать в тюрьму, без всякой жалости отрубали руку или ногу.

Строго наказывалось оскорбление действием, которое называлось тогда "преступлением против чести", сейчас бы мы назвали это злостным хулиганством "удар мечом в ножнах, или рогом, или жердью, или вырывание усов и бороды". Преступника тоже никуда не сажали, просто по приговору суда пострадавший отвечал ему тем же – рвал бороду или же ударял "рогом или жердью".

Если же в результате судебного разбирательства ни одна из сторон не могла доказать своей правоты, тогда назначалось "поле".

Главная суть наказаний сводилась к тому, что, во-первых, возмездие за преступление наступало скоро и неотвратимо, а во-вторых, само наказание производилось, как правило, публично, при большом стечении народа, для устрашения и назидания собравшихся, дабы другим было неповадно.

Видов наказания было великое множество повешение, сажание на кол, отрубание головы, битье батогами и кнутами, вырывание ноздрей, утопление, сожжение, закапывание в яму и т.д. Очень долгое время суды на Руси не выносили такого самого распространенного ныне приговора, как лишение свободы. Потому и не было никаких специальных тюрем, и никто не думал их строить вплоть до середины XVII в. Но подобие тюрем

появились ещё в XII–XIII вв., однако по вышеперечисленным причинам в них содержалось незначительное количество людей. Вместе с тем в законодательных актах встречается упоминание о заключении в погребца или порубы, сопровождавшиеся заковыванием преступника в кандалы.

Важнейшее значение в деле наказания преступников тюрьма приобретает в XVI в. Судебник 1556 г. отводит ей значительное место. Ещё больше возрастает роль тюрьмы в XVII в. Соборное уложение 1649 г. предусматривало тюремное заключение в 40 случаях. Кроме того, этот вид наказания получил в названном документе довольно подробную регламентацию. Предусматривалось бессрочное тюремное заключение ("по государеву указу", "покамест порука будет") и тюремное заключение на определённый срок – от одного дня до четырёх лет. Устанавливался и неопределённый срок тюремного заключения.

В тюрьму попадали за преступления против религии (нарушение благочиния на церковном дворе), против государства (нарушение благочиния на государевом дворе и разбой), против личности (детоубийство, неумышленное убийство, нанесение побоев и увечий), за должностные преступления, имущественные (татьба) и некоторые другие.

Тогда ещё не было единой управленческой структуры, руководившей пенитенциарной системой государства. Тюрьмы находились в ведении Стрелецкого, Земского, Разбойного и некоторых других приказов. На местах тюрьмами управляли воеводы и губные старосты. В самих тюрьмах администрация состояла из целовальников и сторожей. Их главная обязанность заключалась в предотвращении 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. Тюремные помещения возводились каменные, земляные и деревянные. Каменные тюрьмы находились в монастырях, кельях и погребках, где и содержались заключенные. Земляная тюрьма представляла собой вырытую в земле яму, куда опускался деревянный сруб. Часто сруб не делали, и заключенный находился прямо в земляной яме. Деревянная тюрьма – это огражденный высоким забором двор, где ставилось несколько изб. В свою очередь, каждая изба тоже ограждалась забором. Узники тюрем находились в тяжелых условиях – холодных, грязных и тесных помещениях. На одного человека в среднем приходилось около 2 кв. м площади. На заключенных надевали железные оковы или деревянные колодки. Отсюда пошло название "колодники". Причем, "оковы были очень тяжелыми, их вес иногда доходил до пяти пудов". Каменные тюрьмы появились несколько позже, когда построены были Орловский централ, Алексеевский равелин, Шлиссельбургская крепость. До этого арестанты помещались в монастырях, в кельях или подвалах.

Построена была в Москве в начале XVII в. и так называемая бражная тюрьма, куда свозились задержанные в пьяном виде. Попавших туда во второй раз секли кнутом, а особо злостных могли оставить там на долгий срок для исправления.

Лишение свободы и заключение в тюрьму применялось уже в сорока случаях. Но почти всегда заключение в тюрьму сопровождалось дополнительным наказанием битьем батогами, кнутом, вырыванием ноздрей, изувечиванием и т.д.

Самые распространенные виды преступлений того времени: богохульство, действия против царя, заговоры, бунты, содержание притонов, фальшивомонетничество, самогоноварение, дача ложных показаний в суде, вымогательство, взяточничество, убийство, нанесение увечий, воровство, разбой, поджог (застигнутого на месте преступления поджигателя бросали в огонь), кража овощей из огорода, порча чужого имущества, непочитание детьми родителей, сводничество, блуд жены (но не мужа), мошенничество.

С этих самых пор начинает действовать и знаменитое "дело и слово", когда, заподозрив кого-нибудь в измене или в другом серьезном преступлении, доносчик объявлял "государево дело и слово".

Начиналось следствие в застенке с применением пыток. Пытки применялись самые разные, начиная от простого сечения до более тяжелых, когда допрашиваемого подвешивали на дыбу, связав ему руки и ноги, и, прикрепив к ногам тяжелое бревно, "растягивали». Иногда разводили под ногами костер, затем клали спиной на уголья. Выбрасывали темя и капали холодной водой. Пытки повторялись до трех раз. Самой страшной пыткой считалось рвать тело раскаленными клещами. Если подсудимый не признавал своей вины, он считался оправданным. Теперь доносчик, объявивший "дело и слово", должен был какими либо другими фактами доказать его вину. Если он сделать этого не мог, то его ожидало то наказание, которое постигло бы обвиняемого. Поэтому доносить на кого-либо было крайне опасно. С другой стороны, недоносительство о каком-нибудь злоумышлении против царя каралось смертной казнью. Даже если жена не донесла на мужа или дети не донесли на отца, все они заслуживали смертной казни.

Смертная казнь применялась довольно широко, и виды ее были очень разнообразны: повешение, сожжение, утопление, отсечение головы, расстрел.

Все перечисленные выше виды смертной казни считались казнями легкими, не мучительными. Кроме них известны страшные, показательные казни, которые способны были вызвать у присутствовавшей при этом толпы настоящий ужас. К таким относились: колесование, сажание на кол, четвертование, закапывание в землю и др.

Телесные наказания были двух видов болезненные и уродующие (отсечение рук, ног, отрезание языка, вырывание ноздрей, клеймение и т.п.).

Как уже было отмечено, почти все наказания в прежние времена совершались публично с воспитательной целью, чтобы, глядя на муки преступников, другим было неповадно совершать преступления. Это касалось не только смертной казни, но и более легких наказаний, некоторые из которых стоит перечислить.

Правеж. Способ взыскания долгов, заимствованный когда-то у татар. Неисправного должника помещали в тюрьму, а затем каждый день выводили на людное место, обычно на торговую площадь, раскладывали на земле или на деревянном "козле" и принародно секли по ногам батогами длинными тонкими палками. Чем больше долг, тем длиннее был срок наказания.

Кнут. Тяжелый кожаный ремень, длиной от метра до двух, плетеный из лошадиной или лосиной кожи и засушенный. Таким кнутом можно было с первого удара содрать мясо до костей. Наказание длилось порою до трех дней, но обычно наносилось тридцать сорок ударов, и этого было достаточно, чтобы засечь человека до смерти. Иногда в приговорах так и указывалось: "забить до смерти". Битье кнутом совершалось медленно, с паузами и остановками, так что наказание в двадцать ударов длилось не менее часа. К болезненным наказаниям относились также заковывание в железо, хождение босиком по острым деревянным кольям, сажание на долгий срок на очень неудобную деревянную лошадь.

Палачи. С палачами у властей всегда были проблемы, потому, что найти добровольца на эту должность было очень трудно.

В народе палачи пользовались полнейшим презрением и отвращением. Осужденные преступники, выбравшие эту профессию в расчете на облегчение своей участи, освобождались от телесного наказания.

Свое искусство они доводили до совершенства частыми упражнениями. Они могли по желанию разрезать кнутом как острой бритвой подброшенный лист бумаги или же так подхватить кнут, пущенный со всего размаха, что подставленный лист бумаги оставался невредимым. Среди палачей встречались редкие мастера своего дела, которые умели так протянуть кнут по спине, что с каждым ударом он вырывал куски мяса. Обыкновенно в палачи назначались сами преступники, которые после двенадцати лет такой службы отпускались из тюрьмы на волю. В Уложении велено в палачи на Москве набирать (13 вольных людей и платить им жалованье из казны. Вообще предписывалось, "чтобы во всяком городе без палачей не были". Но охотников на такую должность из вольных людей было очень немного. Воеводы то и дело жаловались, что "в палачи охочих людей не находится, а выбранные принуждением убегают". Заплечные мастера имели большие заработки и получали крупные заказы. Были случаи, что и "воду секли кнутом, если дерзала она от ветров затевать возмущение".

Провинившиеся, иногда тайно платили палачу до десяти тысяч рублей, чтобы не изувечил или сделал наказание менее мучительным. Становился в заплечные мастера какой-нибудь забулдыга, бесшабашная голова,

у которого был один выход "встать в палачи за свои вины". Палачам деньги доставались легко. Стоило ему пройтись по базару, всякий старался сунуть ему грош или пятак, как бы в виде задатка. Но когда палач уходил на покой и селился где-нибудь, соседи гнушались разделить с ним кусок хлеба, посадить за стол. Прикосновение рук палача считалось осквернением. Взгляд, брошенный случайно на палача, считался нечистым и требовал особого очищения и молитвы Ивану Воину. Мальчишки не упускали случая, чтобы на улицах не потравить палача. Ни купить, ни продать ничего бывшие палачи не могли, так что жизнь их была хуже каторжной.

Основным источником содержания тюремных сидельцев была милостыня. Об этом писал Г.К. Котошихин, рассказывая о русских тюрьмах XVII в.: "А некоторых 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 сородичи и жена и дети, кормят их сами своим. А у которых нет сородичей и кормиться нечим, и из тех воров, которые в малых винах сидят, на всякий день из тюрем выпускают по два человека, скованных, с сторожами, собирати по людям, по торгам и по дворам милостыню, деньгами и хлебом; а что они которого дни соберут, мало или много, и то меж себя делят с товарищами все вместе и тем себя кормят".

#### Задание для самоподготовки

1. Определите цели и задачи курса «История органов внутренних дел».
2. В чём заключается предмет курса?
3. Назовите основных ученых, занимавшихся изучением истории ОВД.
4. Объясните, почему полицейская функция считается ведущей управленческой функцией в системе государственного управления?
5. Раскройте систему наказания и принуждения в древнерусском государстве, опираясь на «Русскую правду».
6. С какого времени сыск становится исключительно государственным делом?
7. Расскажите о системе обеспечения правопорядка в Московском государстве.
8. Как расследовались государственные преступления в Московском государстве?
9. Расскажите о формировании пенитенциарной системы в Московском государстве.
10. Почему пожары являлись главным бедствием России?



## **ГЛАВА 2**

### **ПОЛИЦИЯ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В XVIII ВЕКЕ**

#### **1. Формирование российской регулярной полиции при Петре I**

Говоря о XVIII в., всегда обращают внимание на то, что это время рождения Российской империи, становления новой государственности, связанной с преобразовательной деятельностью Петра I. Она значительно изменила все стороны жизни общества и государства. Можно спорить о характере этих преобразований, об их пользе или вреде, влиянии на последующую судьбу Отечества. Но нельзя не признать их глубины. С другой стороны, эти преобразования способствовали складыванию олигархической власти, которая сопровождалась безудержным ростом коррупции и преступности.

Как показывает исторический анализ, уровень коррупции в стране сильно зависит от сложившейся в ней социально-экономической системы. В развитых цивилизациях существуют два типа систем: рыночные (капиталистические) системы и нерыночные системы, к которым можно отнести социализм и режим восточной деспотии. Кроме того, нерыночными системами являются классический феодализм и общинный социализм, характерные для цивилизаций на ранних стадиях их развития. В нерыночных (некапиталистических) системах уровень коррупции, как правило, ниже, чем в рыночных (капиталистических).

Данный феномен объясняется довольно просто. Коррупция – явление, самым непосредственным образом связанное с товарно-денежными отношениями. Неразвитость товарно-денежных (рыночных) отношений сильно подрывает стимулы к коррупции, поскольку украденное очень сложно или невозможно воплотить в соответствующем эквиваленте материальных благ. Например, советский чиновник Корейко в романе Ильфа и Петрова «Золотой теленок» украл и заработал на финансовых махинациях в эпоху нэпа несколько миллионов, но как только эта эпоха закончилась, и рыночные отношения были свернуты, то оказалось, что владение этими миллионами ничего не принесло их владельцу, который вынужден работать скромным бухгалтером и жить на свою зарплату, поместив чемодан с миллионами в камеру хранения.

Россия в течение многих столетий (с XIII по XVIII в.) жила в условиях неразвитости рыночных отношений. И потому коррупция в стране сдерживалась самой этой неразвитостью. Это во многом объясняет тот факт, что в России в течение этих столетий не выработались механизмы борьбы с коррупцией: коррупция как явление вплоть до XIX в. не воспринималась слишком серьезно, так как не имела серьезных последствий. В

отличие от России Западная Европа, начиная с XII–XIII вв. и вплоть до настоящего времени жила в условиях рыночной экономики (капитализма) и была вынуждена находить способы борьбы с коррупцией, представлявшей серьезную угрозу самому существованию государства и общества.

Помимо внутренних факторов, усиливающих или ослабляющих коррупцию, существуют и внешние факторы, к которым можно отнести глобализацию (свободную внешнюю торговлю), иностранную военную интервенцию и подкуп чиновников и руководителей государства иностранными спонсорами. Так, что переход при Петре I на мануфактурные рельсы, стал началом складывания капиталистических отношений, которые значительно усиливают коррупционные тенденции в таких типах государств.

Но вначале формировалось "регулярное государство". Все его элементы должны были действовать согласно соответствующим регламентам или, иначе говоря, правилам. Подданным надлежало подчиняться "разумным законам" и инструкциям, охватывавшим все стороны жизни общества. В таком государстве каждая управленческая функция неизбежно получала свое четкое организационное оформление. Неудивительно поэтому, что регулярная полиция России возникла в ходе петровских преобразований.

Указом Петра I от 20 мая 1715 г. в Петербурге – новой столице российского государства – была учреждена полицейская канцелярия. Началось формирование специализированных государственных органов по охране общественного порядка и борьбе с преступностью. Стал употребляться термин "полиция", постепенно вытеснивший соответствовавшее ему русское слово "благочиние".

Формирование российской полиции шло без четкого плана и предварительной подготовки, впрочем, как и все другие преобразования Петра I. На осуществлявшиеся действия "влияли различные случайные факторы, личные качества императора, других государственных деятелей и, естественно, сложившиеся традиции, представления о роли и задачах полицейских органов в жизни общества и государства".

Санкт-Петербургскую полицмейстерскую канцелярию, названную уже после смерти Петра I Главной, подчинили генерал-полицмейстеру. Его должность учредили 25 мая 1718 г. Петр I умел выбирать людей и назначил генерал-полицмейстером одного из своих любимцев, личного адъютанта, бывшего когда-то денщиком – Антона Мануйловича Девиера (1674–1745 гг.). Генерал-полицмейстер распоряжался полицейской командой, состоявшей из армейских офицеров и солдат.

Регулярная полиция создавалась для решения многочисленных задач по обеспечению "добрых гражданских порядков". Понимая значение этих задач, Петр I лично написал один из важнейших правовых документов России – "Пункты, данные генерал-полицмейстеру Девиеру для руководства". В них впервые официально была сформулирована программа деятельности российской полиции, определены ее роль и место в государстве.

Полиция обязывалась действовать в трех направлениях: 1) надзирать за благоустройством и санитарией; 2) охранять общественный порядок и бороться с преступностью; 3) обеспечивать пожарную безопасность.

В частности, говорилось о необходимости:

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.

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 нетруден...

4. 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...

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

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

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

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

9. Для охранения от воров и пожаров определить со дворов караульщиков. 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 караульщики должны ходить с трещотками. А для лучшего способа к пойманию и пресечению проходов воровских и прочих непотребных людей, сделать по концам улицы шлагбаумы, которые опускать по ночам и иметь при них караулы с ружьями.

10. Для лучшего наблюдения за выполнением предписанного сими пунктами назначить в каждой слободе или улице старосту и с каждых десяти дворов десятского из тех жителей с тем, чтобы чего не случилось противного запрещению; и если за кем что усмотрят, в том тотчас объявлять старосте, а этот – полицмейстеру. Также учинить распорядок между жителями, кому с каким пожарным орудием являться на пожары".

По указанию императора "Пункты, данные генерал-полицмейстеру Девиеру для руководства" были опубликованы "дабы никто неведением не отговаривался".

На законодательном уровне функции полиции определялись "Регламентом главного магистрата", изданном в 1721 г. Согласно этому документу полиция "споспешествует в правах и в правосудии, рождает добрые порядки и нравоучении, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет и принуждает каждого к трудам и честному промыслу, чинит добрых досмотрителей, тщательных и добрых служителей, города и в них улицы регулярно сочиняет, препятствует дороговизне и приносит довольство во всем потребном к жизни человеческой, предостерегает все приключившиеся болезни, производит чистоту по улицам и в домах, запрещает излишество в домовых расходах и все явные погрешения, призывает нищих, бедных, больных, увечных и прочих неимущих, защищает вдовиц, сирых и чужестранных по заповедям Божиим, воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных науках; вкратце ж над всеми сими полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков, и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства".

В 1722 г. полицмейстерскую канцелярию создали и в Москве. Ее деятельностью руководил обер-полицмейстер, которому подчинялась городская полицейская команда. Обер-полицмейстер Москвы должен был в свою очередь подчиняться генерал-полицмейстеру. В некоторых крупных городах учредили должность полицмейстера, которому подчинялась полицмейстерская канцелярия или контора. Полицмейстер назначался, как правило, из офицеров местного гарнизона. В его распоряжение передавалась команда из 9–10 сержантов и солдат.

Санкт-Петербургский генерал-полицмейстер, руководя полицейской деятельностью в государстве, сам находился под постоянным контролем императора. По Табели о рангах должность генерал-полицмейстера соответствовала 5-му классу. Являясь руководителем полицмейстерской канцелярии, он подчинялся Правительствующему сенату. Но его положение среди должностных высших лиц определялось, главным образом, личной близостью к императору. Антон Мануйлович Девиер входил в круг тех людей, которые имели постоянный доступ к Петру I. Прежде всего, А.М. Девиер нес ответственность за все беспорядки, замеченные в столице. "Бывали случаи, когда Девиер, сопровождая Петра I в поездках по городу, получал от него не только словесные выговоры, но и испытывал на себе воздействие знаменитой императорской дубинки, используемой им для воспитания своих подданных. Полученное от императора действенное внушение генерал-полицмейстер передавал своим подчиненным, те, в свою очередь, доносили его до всех полицейских служителей, вплоть до "десятских" и ночных караульчиков. Большая ответственность падала на генерал-полицмейстера и его подчиненных в дни официальных торжеств и праздников, устраивавшихся Петром I и являвшихся одним из средств формирования новой культуры, быта городских жителей. Такие праздники

часто проводились по разработанному императором ритуалу, соблюдение которого возлагалось на полицию".

Жалованье полицейские чины получали наравне с военнослужащими. Кроме того, в 1719 г. для них ввели специальную форму – кафтаны и короткие штаны василькового цвета. 10 офицеров, 20 унтер-офицеров и 160 солдат насчитывала полиция Санкт-Петербурга в 1720 г. при постоянном населении около 60 тыс. человек. Примерно столько же было "пришлых" рабочих, привлекавшихся для строительства новой столицы.

О не многочисленности штатов полицейских чиновников сообщается в книге И.К. Кириллова "Цветущее состояние Всероссийского государства", написанной в 1727 г. Автор, в частности, отмечает, что в главную полицмейстерскую канцелярию входили генерал-полицмейстер, сенатор и генерал-лейтенант граф, Антон Девиер; обер-полицмейстер – 1, ассессор – 1. Приказных: секретарь – 1, переводчик – 1, канцеляристов – 3, подканцеляристов – 6, прапорщик – 1, сержантов – 3, капралов – 4, солдат – 33, барабанщиков – 3, сторожей – 2, заплочный мастер (палач) – 1. При той же канцелярии в четырех командах состояли: капитанов – 2, поручиков – 2, капралов – 4, солдат – 40, капистов – 8.

Московская полицмейстерская канцелярия состояла из обер-полицмейстера бригадира Грекова, и приказных: 4 секретарей, 1 расходчика, 9 канцеляристов, 4 подканцеляристов, 22 капистов. У офицеров на съезжих дворах было 12 капистов и 3 сторожа.

Реформы Петра I способствовали развитию в России товарно-денежных отношений. Росло число ремесленников, торговцев, чиновников, имевших определенное количество денег, вещей, товаров, являвшихся большим соблазном воров, мошенников, грабителей. Образовывался этот слой из беглых солдат, крестьян, ремесленников, дворовых людей.

Поэтому преступность, особенно в больших городах, становилась явлением, беспокоящим общество и власти. В Петербурге и Москве к борьбе с ней пришлось привлекать воинские подразделения, образовывая из унтер-офицеров и солдат ночные караулы и пикеты. Полиция обязывала жителей ближайших пригородов Петербурга вырубать леса, где прятались шайки воров и разбойников".

Коррупция при Петре достигла апогея. Возросшие налоговые поступления в казну расходовались не на общественные нужды, а попросту разворовывалась или присваивалась тем или иным способом теми, кто стоял у «кормушки». Например, Александр Меншиков сам производил чеканку царских монет с уменьшенным содержанием серебра. При этом клал разницу между стоимостью и серебряным содержанием монеты не в казну государства, а себе в карман – таким образом, средства от грабежа населения (за счет «порчи монеты») поступали не столько в казну, сколько в карманы петровских временщиков.

Вообще, Александр Меншиков, представлял собой уникальный феномен с точки зрения истории коррупции. До начала карьеры у него не было ни гроша (он был сыном придворного конюха); а к концу царствования Петра I, у него только в английских банках было спрятано 5 миллионов рублей, что примерно равнялось среднему годовому бюджету Российского государства в петровский период. Помимо этого, он владел 100 000 крепостных, большим количеством заводов и торговых предприятий, несколькими роскошными дворцами и большой сокровищницей золота и драгоценных камней. Историки подсчитали, что за свою жизнь он присвоил из казны от 51 до 66 миллионов рублей, т.е. сумму, примерно в 10 раз превышавшую годовой бюджет казны в петровскую эпоху. А при описи его имущества лишь в одном из его дворцов было обнаружено несколько тысяч изделий из золота, драгоценных камней и бриллиантов.

Отметился коррупционным аппетитом в этот же период и князь рангом поменьше – Матвей Гагарин, управлявший сибирской губернией. Гагарин расходовал казённые средства на личные нужды, облагал данью винные откупа, грабил купцов. Особенно сильно «зажимал» князь торговлю между Россией и Китаем, обирая караваны. Тут он дошёл до того, что присвоил драгоценности, купленные в Китае для Екатерины, - жены царя. Кончил Гагарин на виселице. Но олигархи уже остановиться не могли. Через некоторое время на воровстве попались архангельский вице губернатор Курбатов, адмирал Апраксин.

Немало обогатились и другие «птенцы гнезда петрова». Например, перед началом царствования Петра I Б.П. Шереметеву, тогда еще юноше, принадлежало лишь 2910 дворов (то есть порядка 15 тысяч крестьян), в 1708 г. – уже 6282 двора и 36 000 крестьян; а его сыну в 1765 г. принадлежало уже около 150 000 крепостных крестьян, и он был самым крупным помещиком страны. Молодая российская бюрократия сделала коррупцию неотъемлемой чертой государственной машины.

Для борьбы со злоупотреблениями в 1814 г. создаётся институт фискалов, правда государство не установило им жалование, а сочло возможным, чтобы фискалы содержались за счёт имущества разоблачённых. В результате они сами стали коррупционерами, так как стремились воспользоваться предоставленным правом с лихвой.

Значительная часть денег, которые всеми правдами и неправдами выколачивались из населения при помощи армии, попросту не доходила до казны. По оценкам современников, из собранных 100 податных рублей только 30 попадали в казну, остальное чиновники делили между собой. Но и из тех денег, что туда попадали, бóльшая часть разворовывалась на казенных подрядах или просто пропадала самым бездарным образом. Огромное количество солдат в период царствования Петра умерло от голода, то есть оттого, что куда-то исчезло продовольствие. Иностранцы постоянно отмечали нехватку нормального обмундирования и вооружения в

петровской армии (тоже куда-то исчезли), из-за чего она больше походила на сборище оборванцев, чем на регулярное войско. В итоге, на одного погибшего в бою приходилось двое или трое погибших от голода или холода. А общее число потерь в армии только за первые 10 лет Северной войны, по оценке Ключевского, составило более 300 тыс. человек. Вот что значит олигархическая форма правления. Весь XVIII в., названный эпохой дворцовых переворотов, правители, приведённые на трон офицерским дворянством, вынуждены были в знак благодарности раздавать им земли и крестьян, закреплять юридически льготы и преференции. А это способствовало усилению крепостничества и росту коррупции, негативно сказываясь на демографии и обостряло социальные противоречия.

В условиях "регулярного государства" определенное значение приобретал контроль над населением. Уже в "Пунктах" А.М. Девиеру Петр I предписывал полиции: "наблюдать, чтобы хозяева немедленно давали знать полиции о всяком приезжающем к ним на жительство, и об отъезжающем, а также о найме работников из гулящих людей; виноватых для ужесточения хозяев ссылатъ на галеру, с отображением всего имущества".

В соответствии с указами царя 1714 и 1719 гг. в России вводились "проезжие письма" или "пашпорта". Они становились обязательными для всех свободных жителей, отъезжавших 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. Устанавливались два вида паспортов: "покормежные" и "пропускные" письма. Первые вручались 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 земскими комиссарами – местными властями. В "пропускном" письме описывались приметы (рост, возраст и т.д.) лица, которому оно выдавалось. Просрочившие сроки действия или не имевшие паспортов, признавались преступниками ("прямыми ворами") и подвергались наказанию. Осуществляя надзор за населением, ведя борьбу с беспаспортными, полиция должна была всех "гулящих" и "слоняющихся" задерживать, устанавливая их личность. Крепостных крестьян отправляли их владельцам.

Деятельность регулярной полиции сочеталась с сохранением традиции по привлечению жителей к охране общественного порядка, существовавшей в допетровской Руси. К выполнению полицейской повинности привлекались сотские, пятидесятские, десятские, ночные караульщики.

Полиция назначала их от городских домовладельцев. Например, в Петербурге ежедневно выполняли полицейские обязанности 1200 местных жителей. По мнению исследователей, "сохранение полицейской повинности для горожан во многом было вынужденной мерой, вызываемой увеличением армии, чиновничьего аппарата, поглощавших значительные денежные средства и людские ресурсы страны. Горожане, безвозмездно привлекаемые на помощь полиции, неохотно и часто недобросовестно выполняли возложенные на них обязанности и потому нередко были случаи, когда жертвы воров и разбойников безуспешно призывали на помощь ночных караульчиков, безмятежно спавших дома во время ночного дежурства".

## **2. Российская полиция при приемниках Петра I**

При ближайших преемниках Петра I – Екатерине I (1725–1727) и Петре II (1727-1730 гг.) – менялись генерал-полицмейстеры, но не менялось состояние полиции. Полицейская канцелярия, проводя дознание по делам о воровстве и разбое, направляла их затем в Юстиц-коллегию в Санкт-Петербурге, или в губернские и воеводские канцелярии других городов.

Если же преступник был пойман в Московской губернии, то для следствия и суда он направлялся в Сыскной приказ. В 1730 г. Сыскной приказ восстановили после того как Петр I ликвидировал его в 1701 г. С 1746 г. следствие и суд над пойманными преступниками вновь проводились в Главной полицмейстерской канцелярии. Там для этого сформировали специальную розыскную экспедицию.

Продолжилось формирование регулярных полицейских органов при Анне Иоанновне (1730–1740). 23 апреля 1733 г. был подписан указ «Об учреждении полиции в городах», в соответствии с которым в 23 губернских и других городах создавались полицейские конторы во главе с полицмейстерами. Генерал-полицмейстер Санкт-Петербурга стал главой всей полиции России. Главную полицмейстерскую канцелярию вывели из подчинения Сената и передали Кабинету ее императорского величества.

Елизавета Алексеевна (1741–1761 гг.) провозгласила возвращение к порядкам, существовавшим при Петре I. В годы ее правления были "подтверждены все права и обязанности генерал-полицмейстера". Чин генерал-полицмейстера повысили с 5-го до 3-го, он также стал сенатором и подчинялся непосредственно императрице. Все жалобы на полицию должны были направляться только генерал-полицмейстеру. Даже Тайной канцелярии запретили вмешиваться в его действия. Главную полицмейстерскую канцелярию по существу приравнивали к коллегии (центральные управленче-



ские структуры, созданные Петром I). Она руководила полицией столицы, московской полицмейстерской канцелярией и полицмейстерскими конторами тех городов, где они были.

Ко времени правления Елизаветы относится деятельность знаменитого вора Ивана Осипова по кличке «Ванька Каин». Она не совсем обычна и позволяет в криминологическом аспекте судить о степени сплоченности и профессионализма преступников, их «специальностях», психологии и межличных отношениях, блатных «законах», жаргоне и даже воровских песнях.

Преступная деятельность Ваньки Каина приходится на 1731—1749 гг. В криминальную летопись он вошел как знаменитый доноситель сыскаго приказа, соединивший в себе как бы два типа – «сыщика-грабителя» и «народного мошенника вора». Причем склонность к воровству у Ваньки наблюдалась с раннего детства. Он ворует у барина и получает за это побои, ворует у матери, у соседей. Однажды барышники, которым он сбывал краденое, познакомили его с настоящими уголовниками. Одному из них – Петру Романову по кличке «Камчатка» он пожаловался на трудную жизнь, на побои, на то, что воровство ему с «рук не сходит». Результаты сказались незамедлительно. В ту же ночь Ванькин барин, а заодно и местный поп были обворованы. Вскоре под сводами Каменного моста в Москве состоялся обряд посвящения Каина в общество воров. Церемония состояла из двух частей: денежного взноса (пая) в шайку и произнесения одним из воров спича на воровском жаргоне.

Основной его специальностью были карманные кражи. Так, в письме на имя начальника сыскаго приказа он собственноручно писал: «Будучи на Москве и в прочих городах, мошенничал денно и ночью; будучи в церквях и в различных местах у господ и приказных людей, у купцов и всякого звания людей из карманов деньги, платки, всякие кошельки, часы, ножи и прочее вынимал». Но карманников и тогда, оказывается, ловили. На одной из проходивших ярмарок, после нескольких удачных краж, Ванька был пойман и закован в цепи. Однако тяжесть наказания ему испытать не пришлось благодаря «сотоварищам» по шайке. Тот же Камчатка передал ему в калачах ключи, которыми и были открыты замки оков. Обращает на себя внимание тот факт, что этому предшествовала записка на воровском жаргоне, который полиция не знала.

После побега Каин снова ворует, состоя в нескольких шайках под началом разных главарей. В 1741 г. по неизвестным причинам он решается изменить вора и поступает в полицию сыщиком. Так как Ванька «впал в раскаяние», то его охотно приняли и передали в распоряжение воинский отряд для борьбы с преступниками – 14 солдат и одного подъячего (писаря). В первую же ночь он задержал 32 вора. Затем в течение более двух лет в Москве Ванькой и его командой было поймано 109 мошенников, 37 воров, 50 укрывателей воров («становщиков»), 60 скупщиков краденого и 42

беглых солдата. Сыскная работа Каина велась в притонах, ночлежках и других местах с помощью дозволенных и недозволенных методов.

Официально Ванька назывался доносителем Сысского приказа. Однако за оказанную услугу ему не дали ни наград, ни даже тех денег, которые он затратил на поиск преступников. Тогда Каин впадает в другую крайность. Он шантажирует своих бывших товарищей по воровским шайкам и берет с них взятки, занимается вымогательством. Не довольствуясь подачками воров, Ванька переносит свои поборы на купцов и обывателей (горожан), угрожая им для полной гарантии поджогами. Здесь отвлечемся и заметим, что когда мы сегодня спорим о времени и причинах зарождения рэкета, то забываем нашу историю, ведь этот вид деятельности существовал, оказывается, столетия тому назад.

В 1748 г. в Москве действительно участились пожары, резко возросло число разбоев, грабежей и краж. Положение стало настолько опасным, что власти вынуждены были ввести в город войска. Всего, например, сгорело тогда около двух тыс. дворов, в которых погибло почти 100 человек. Наконец вдвойне преступная карьера Ваньки была пресечена новым полицеймейстером Татищевым, арестовавшим его за похищение 15-летней девочки для насильственного сожительства.

Таким образом, из анализа материалов о преступной жизни Каина видно, что уже в первой половине XVIII в. существовали правила приема в шайку, устойчивость воровских сообществ, взаимовыручка преступников, сформировавшийся жаргон, наличие уголовных кличек. Иными словами, довольно отчетливо просматривались все признаки, присущие преступной профессиональной деятельности. Вместе с тем «законы» преступного мира были еще слабы. Иначе чем можно объяснить безнаказанность Каина за прямое предательство и вред, причиненный своему «собратству»? В более поздний период подобные действия, как правило, жестоко карались: предателей обычно закалывали ножами.

Петр III (1761–1762) присвоил в 1762 г. руководителю московской полиции звание генерал-полицеймейстера, оставив его в подчинении у Санкт-Петербургского генерал-полицеймейстера. Одновременно он ввел должность Главного директора над всей полицией, который подчинялся непосредственно императору. Все эти изменения касались только центральных учреждений. Совершенно не затрагивались низовые звенья. Они практически не развивались. Не было специализированных полицейских учреждений во многих городах Российской империи. Не было в стране и сельской полиции.

Для повышения эффективности полицейских действий к их осуществлению широко привлекались солдаты и офицеры городских гарнизонов. Однако это не давало желаемых результатов в борьбе с преступностью и вызывало сопротивление у военного руководства. В результате, как писал известный русский историк С.М. Соловьев, "всякий раз, как прави-

тельство обращалось к полиции с выговорами, та отвечала, что не в состоянии охранять порядок по недостаточности сил, находящихся в ее распоряжении".

Совершенствование работы полиции началось с первых лет царствования императрицы Екатерины II (1762–1796 гг.). Тогда увеличили штаты руководящих сотрудников Главной и Московской полицмейстерских канцелярий. Санкт-Петербургскую розыскную экспедицию в 1763 г. выделили из Главной полицмейстерской канцелярии. Она стала самостоятельным учреждением, подчинявшимся Юстиц-коллегии. Это означало изъятие из ведения полиции следственных и судебных функций. Разделение административной и судебной деятельности было одним из принципов философ-просветителей, передовой политико-правовой теории XVIII в.

Екатерина II разделила Правительствующий сенат на 6 департаментов. К компетенции 3-го департамента относился контроль работы полицейских структур Российской империи. В контексте анализируемых проблем два документа особенно характерны для екатерининского времени. Первый из них "Наказ императрицы Екатерины II, данный комиссиям о сочинении проекта нового Уложения" с дополнительной XXI главой "О благочинии, называемом инако полицией". И второй – "Наказ Главной полиции". В них отразились господствовавшие тогда представления о роли полиции в жизни общества и государства, а также о принципах ее организации.

В "Наказе Главной полиции" говорилось, что полиция должна действовать, прежде всего "по правилам справедливости, нежели по точной силе законности". В ее задачи входило и "вкоренять в сердца обывателей страх божий" и одновременно следить за поведением священнослужителей. Причем они "дабы публика не лишалась доверенности к чинам полиции, не имели права осуждать ее действия публично". Полиции следовало наблюдать за тем, чтобы дети почитали родителей, чтобы каждый подданный жил, а после смерти был похоронен в соответствии со своим социальным положением, чином и званием.

Начальник полиции и его помощники, утверждалось в "Наказе Главной полиции", должны быть "освобождены от всякого недостатку (в денежном смысле), чтобы могли избежать того, что может повредить чистоте их совести". Полиции давалось право наказывать выражавших "непочтение к ней и ее служащим".

Особо важным для феодального общества являлось провозглашение того, что "полиция властна над всеми, не исключая никого, какого бы он звания не был". Одновременно утверждалось, что представители привилегированных сословий "разумеются сами по себе помощниками полиции". Эти и другие положения "Наказа Главной полиции" нашли свое воплощение, как в последующих нормативных актах, так и в практике организации и деятельности полицейских учреждений. Основными нормативными до-

кументами, определявшими компетенцию, функции и практику организации российской полиции стали "Учреждение для управления губерний" (1775 г.) и "Устав благочиния или полицейский" (1782 г.).

Согласно "Учреждению для управления губерний" в 1775 г. в России проводилась реформа местных управленческих структур. Почти всю страну поделили на губернии с примерно равным числом жителей. Губернии, в свою очередь, разделили на уезды. Провинции упразднили. Во главе губерний поставили губернаторов с подчинявшимися им губернскими правлениями. В компетенцию губернатора и губернского правления передали многие функции, ранее осуществлявшиеся учреждениями центрального управления - коллегиями, канцеляриями и конторами. Передали, в том числе и функции по руководству полицией. Главную полицмейстерскую канцелярию как центральный орган управления полицией упразднили.

Тогда в 1775 г. впервые в истории российской государственности была создана сельская (иначе говоря, уездная) полиция в виде Нижнего земского суда. Нижний земский суд представлял собой уездное полицейское управление, исполнявшее административно-полицейские и судебные функции. В каждом уезде местные дворяне на своих собраниях выдвигали туда несколько кандидатур. Нужно было выбрать капитан-исправника и трех-четырех заседателей. Позднее, с 30-х гг. XIX в. в Нижний земской суд стали избирать по два заседателя от государственных служащих и крестьян. Здесь имелась канцелярия, состоявшая из двух столов - исполнительного и следственного. Участники Нижнего земского суда и их руководитель - капитан-исправник, утверждались в должности губернатором. Ему же они и подчинялись через губернское правление.

Нижний земской суд должен был следить за порядком и "благочинием" в сельской местности, исполнять решения вышестоящих властей и решения суда, а также вести предварительное следствие по уголовным делам. Он же следил и за тем, чтобы никто в уезде в "противность подданнического долга и послушания ничего не учинил", а также был вправе требовать поддержки у военных властей и у всех жителей уезда. Его непосредственной опорой и помощниками в деревнях и селах были сотские и десятские. Они выбирались из крестьян и должны были "смотрение иметь и разведывать в селении и близ него воров, разбойников, злоразгласителей, беглых". За плохое исполнение своих обязанностей Нижний земский суд мог подвергнуть сотских и десятских штрафу. В "Учреждении для управления губерний" имелась обширная инструкция для капитан-исправника, определявшая его компетенцию и основные функции. Он отвечал за состояние дорог, мостов, противопожарную безопасность, борьбу с эпидемиями и эпизоотиями в уезде.

На него возлагалась также обязанность "поощрять не только земледельцев к трудолюбию... но и вообще всех людей к добронравию и порядочному житью", что в полной мере относилось и к уездному дворянству.

Поощряя и увещевая дворян, капитан-исправник не имел права на принуждение и наказание до тех пор, пока не случалось нарушение "верноподданнического долга и послушания", которое он был обязан ликвидировать по "мере данной ему власти". Капитан-исправник выполнял решения не только уездных, губернских административных и судебных учреждений, но и дворянской опеки, которая являлась сословно-корпоративной организацией, регулировавшей отношения в дворянской среде и защищавшей интересы дворянства.

Капитан-исправник должен был принимать меры против "расточителей собственного своего имени" и "порочащих дворянское звание". Эту его деятельность можно рассматривать как стремление самодержавия "полицейскими мерами поставить преграду произволу и злоупотреблению помещиков". Необходимость подобной меры очевидна: произвол и злоупотребления помещиков часто служили причиной беспорядков и возмущений крестьян.

"Учреждение для управления губерний" вносило изменения и в организацию городской полиции. С упразднением Главной полицмейстерской канцелярии ликвидировалась должность подчиненных ей полицмейстеров. В городах с постоянными военными гарнизонами полицейские обязанности выполняли его нижние чины. Во всех остальных городах учреждалась должность городничего. Он назначался Сенатом по представлению губернского правления. Подчинялся городничий губернскому правлению и в отличие от капитан-исправника не обязывался исполнять решения дворянской опеки.

В столице губернии, если там не было военного коменданта, должен был назначаться обер-полицмейстер. Городничий от обер-полицмейстера не зависел. На практике же должность обер-полицмейстера существовала в это время только в Санкт-Петербурге и Москве. В других столицах губерний главой полиции оставался военный комендант.

Будучи независимыми друг от друга, в случае необходимости городничий и капитан-исправник могли непосредственно, без губернского правления корректировать свою деятельность.

В 1780 г. уточнили круг обязанностей городской и сельской полиции. Губернаторам предписывалось не "отягощать" капитан-исправников и городничих поручениями явно не полицейского характера. Таким образом, городничим и капитан-исправникам давали возможность лучше выполнять свои основные функции.

Реформа 1775 г. создавала новую административно-полицейскую структуру в уезде и губернии. Однако городская полиция не имела своего достаточно развитого аппарата. Круг ее действий определялся в инструкции городничего, которая принципиально совпадала с инструкцией капитан-исправника. В результате нормативные документы и, как следствие,

полицейская практика недостаточно учитывали новые условия тогдашней городской жизни.

В связи с этим в 1782 г. был издан "Устав благочиния или полицейский". Им предписывалось создание новых городских административно-полицейских учреждений, которые получили название Управа благочиния или полицейская. Вводились также специальные должности служащих городской полиции. Более четко определялись ее задачи и компетенция. Управой благочиния руководило непосредственно губернское правление. Возглавлял ее во всех городах, кроме Москвы и Петербурга, городничий. Ему подчинялись пристав уголовных и пристав гражданских дел, а также два выборных от купечества и ремесленников города.

Управа благочиния выполняла административно-хозяйственные функции. Она следила за исправностью городских сооружений и чистотой улиц, а также рассматривала мелкие уголовные и гражданские дела. С введением "Устава благочиния" город стал делиться на относительно самостоятельные административно-полицейские части. В основу разделения положили статистический принцип. Каждая часть объединяла от 200 до 700 дворов. Части, в свою очередь, делились на кварталы по 50–100 дворов.

Частный пристав отвечал за "порядок и благочиние" в своей части. Он назначался на должность губернским правлением и имел в своем распоряжении двух полицейских сержантов, а в больших городах – полицейскую команду. Квартальный надзиратель назначался Управой благочиния и подчинялся частному приставу. В его распоряжении находились все сторожа квартала и квартальные поручики. Последние избирались на 3 года, как правило, из жителей соответствующего квартала. Как видим, в городах, где социальный состав населения отличался больше разнородностью, чем в сельской местности, только самая низшая полицейская должность являлась выборной.

На Управу благочиния возлагалось и соблюдение паспортного режима. Квартальный надзиратель должен был знать занятия и источники доходов жителей своего квартала. Он получал сведения от каждого домовладельца обо всех, даже временных, жителях.

Устав благочиния предусматривал деятельность полиции и по контролю над общественными организациями. Все "общества, товарищества и братства" могли создаваться только с разрешения полиции. Деятельность полиции по контролю над общественными организациями, закрепленная в "Уставе благочиния", в дальнейшем имела свое развитие. Впервые образованное в 1802 г. Министерство внутренних дел Российской империи обязано было непременно регистрировать все вышеперечисленные организации. 208 ст. Устава благочиния как бы предваряла известный указ министра внутренних дел, изданный в 1822 г. Этим указом полиции предписывалось непременно закрывать все тайные общества и масонские ложи. Одновре-

менно государственные служащие должны были давать обязательную подписку о том, что они не являются участниками запрещенных организаций.

Ряд статей "Устава благочиния" обязывал полицию доводить до сведения жителей все распоряжения центральных и местных властей. Одновременно нужно было следить за тем, чтобы никто в городе не "учинял" обнародования или объявления каких-либо сведений без разрешения Управы благочиния. Правительство, видимо, учитывало опыт периода крестьянской войны 1773–1775 гг. Тогда распространение воззваний Е. Пугачева от имени Петра III и подложных правительственных указов являлось действенным средством побуждения народа к восстанию.

В 1783 г. "Указом о вольных типографиях" частным лицам разрешалась издательская деятельность. Цензура же книг и журналов, отпечатанных в частных типографиях, возлагалась на полицейских чиновников Управы благочиния. Передача цензуры местным полицейским учреждениям создавала ситуацию, когда, по словам А.Н. Радищева, "один несмысленный урядник благочиния может величайший в просвещении сделать вред и на многие лета остановку в шествии разума...". По мере ликвидации частных типографий цензурные функции изымались из компетенции местных полицейских учреждений.

Павел I (1796–1801) традиционно для абсолютизма рассматривал полицию как важнейшую часть механизма государственной власти, как "душущу гражданства". Он не принимал в расчет указание Петра I о том, что "полиция особенное свое состояние имеет" и новые уставы для нее следует вводить с осмотрением, с обязательным предварительным обсуждением.

В 1796 г. при новом разделении империи на губернии и утверждении штатов для них должности городничего (для городов, где не было военных комендантов) и земского исправника сохранили. Комендантов, не имевших в своем подчинении воинских команд, переименовали в городничих, и они поступили в распоряжение гражданских властей, т. е. губернаторов. Происходило дальнейшее разделение видов городской полиции по составу и управлению. Полицейские обязанности комендантов закрепили в новом воинском уставе и подтвердили специальным указом от 18 марта 1787 г.

Постоянные изменения, перемещения, слияния и разделения воинских частей, характерные для периода царствования Павла I, приводили к путанице в организации городской полиции. При выводе гарнизона из города на место коменданта назначался городничий. При возвращении - его должность упразднялась. Причем, организация полиции во всех подобных случаях нуждалась в "высочайшем утверждении".

Новая реорганизация городской полиции началась с введения должности полицмейстера. С 1799 г. во все города назначались полицмейстеры с соответствующим штатом полицейских служащих. Кроме полицмейстера и двух его помощников, назначаемых губернатором, город был обязан содержать избираемых частных приставов и квартальных надзирателей.

Квартальные надзиратели набирались не обязательно по числу кварталов, а исходя, если не из потребностей, то из финансовых возможностей города. Если в городе был военный комендант, полицмейстер являлся его помощником по полиции.

В уездных городах полиция по-прежнему возглавлялась городничими. Введение должности полицмейстера с соответствующим штатом ликвидировало Управу благочиния. Тем самым сокращались число судебных инстанций, аппарат городского самоуправления и одновременно усиливалась полиция города.

В дополнение к указу о введении должности полицмейстера, губернаторам и комендантам предписывалось лично формировать штаты полиции из числа чиновников.

Во времена царствования Павла I для полицейских служащих ввели специальные жетоны, указывавшие на их должность. Происходило дальнейшее разделение или "специализация" полиции и армии. В 1800 г. полиция была признана как "часть гражданская".

Компетенция полиции постепенно расширялась. На полицейских возложили контроль исправного отношения к службе чиновников и исполнения новых предписаний властей, регламентировавших личную жизнь подданных.

Для борьбы с сокрытием преступлений полиции приказали отсылать в губернскую уголовную палату материалы по нераскрытым делам. Требовалось это для ревизии, поскольку многие преступления оставались нераскрытыми вследствие "недостаточного исследования" со стороны полицейских служащих. Контролировать ситуацию обязали губернаторов.

На губернаторов, комендантов и полицмейстеров возложили материальную ответственность за хищения, кражу казенного имущества, потери при разбойных нападениях на почту. В результате заметно активизировалось административное усердие полицейских начальников.

По всем вопросам устройства и организации полиции губернаторы обращались непосредственно к императору. Он лично занимался преобразованием полицейских служб, разработкой штатов и тому подобной работой. Центральных управленческих структур у российской полиции тогда не было.

Просьбы местных властей, как правило, сводились к увеличению численности полицейских. В результате удовлетворения этих просьб за короткий период времени полицейские штаты заметно расширились в Киеве, Казани, Иркутске, Оренбурге, Ярославле. Кроме того, была централизована полиция на Екатеринбургских заводах. Вместе с тем Павел I призывал местные власти обеспечивать порядок, не только "чрезмерно увеличивая полицию". Требовалось еще и добиваться "искоренения шаек, воров, разбойников".



В 1800 г. произошли изменения в организации петербургской и московской полиции. Непосредственным руководителем полиции здесь был обер-полицмейстер, подчинявшийся военному губернатору. Город в полицейском отношении разделялся надвое. В каждой половине назначался полицмейстер. Затем деление шло на так называемые "части" и "кварталы". Во главе каждой части стоял частный инспектор. В квартале имелся унтер-частный инспектор и подчиненные ему два квартальных комиссара, каждый из которых отвечал за половину квартала. Обер-полицмейстер и полицмейстеры Санкт-Петербурга и Москвы назначались императором.

В столицах создавались специальные военизированные полицейские команды из 25 конных и 25 пеших солдат и унтер-офицеров в каждой части. Подчинялись они непосредственно частному инспектору.

Внеся изменения в организацию городского управления и полиции в "новой" и "старой" столицах, Павел I намеревался распространить их и на другие города. Однако сделать этого не успел, так как в 1801 г. пал жертвой дворцового заговора, активным участником которого была значительная часть столичного дворянства. Оно выражало недовольство тем, что, как вспоминал современник, полиция вмешивалась в их личную жизнь, а Санкт-Петербург в результате "многочисленных полицейских мероприятий" перестал быть похожим на современную столицу, приняв вид маленького немецкого городка.

### **3. Постановка пожарного дела в XVIII веке**

Вступление России в эпоху абсолютизма сопровождалось реформированием всего государственного механизма. Не было забыто и пожарное дело.

В XVII в. наблюдалось замедление экономического развития страны, перешедшее во второй половине в застой во всех основных сферах жизни. В сложившейся командно-административной системе управления вся инициатива преобразований могла исходить только от главы государства. Такой царь-реформатор явился в лице Петра I, взошедшего на престол в 1689 г. в возрасте 17 лет.

В детстве Петр оказался свидетелем стрелецкого бунта, который сопровождался страшными пожарами, и ему самому пришлось спастись из горящего флигеля Сергиевской Лавры. Биографы Петра I считают, что именно после этих событий у будущего царя появился нервный тик, и время от времени его навещали приступы ярости и раздражительности. Как бы то ни было, Петр на всю жизнь сохранил в памяти опасность огненной стихии, чем в какой степени и объясняется его особое внимание к борьбе с огнем.

Еще не вступив в самостоятельное управление страной, в 1686 г. он приказал «прислать к себе в село Коломенское 16 труб медных, водоливных».

Управление городами в конце XVII в. основывалось на принципах строгой централизации. Возглавлял городское управление воевода, назначенный приказом.

Воевода являлся представителем центральной администрации, через которого осуществляли свою власть многочисленные московские приказы. Он был призван обеспечивать безопасность и общественный порядок во вверенном ему городе, его функции распространялись и на пожарную безопасность.

Одновременно с воеводами на местах действовали выборные от населения: ямские и городовые приказчики, житийные головы, губные старосты и т. д. В уезде находился и другой орган центральной власти со специальным назначением – губной староста, сидевший в губной избе. Во многих уездах их было два и даже больше. Эта высшая судебнополицейская власть возникла еще в XVI в. и имела смешанный характер: земский по источнику полномочий и приказной по ведомству.

Губной староста выбирался на всесословном местном съезде, управлял не местными земскими, а общегосударственными делами по важнейшим уголовным преступлениям. Губное ведомство занималось также делами о поджоге.

В результате реформы 1699 г. воеводы были лишены судебной и административной власти. Вводится бурмистерское правление, которому передаются многие функции воевод и губных старост, в том числе и вопросы безопасности городов. Указом от 10 марта 1702 г. упразднялись губные старосты. Ликвидируя губное самоуправление (в сферу которого входили административные и судебные функции), Петр I и его окружение исходили из того, что эта форма проявила себя в значительной степени слабой и неповоротливой в предшествующие периоды русской истории, в том числе и при решении таких вопросов, как обеспечение пожарной безопасности.

Надзор за противопожарными мерами в городах и селах в этот период по-прежнему осуществляли «объезжие головы». Они размещались на съезжих дворах, которые впоследствии стали центрами полицейской и противопожарной службы. Объектом их надзора было все городское и сельское население, в том числе и стрельцы. В столице «объезжие головы» назначались царскими указами, а в остальных городах воеводскими распоряжениями. Вероятно поэтому срок службы их ограничивался временем пребывания у власти воевод. Подобный вывод позволяет сделать такой факт: в 1686 г. со вступлением на воеводскую должность И.Ф. Боратинского в Уфе «объезжим головой» новым воеводой был назначен вместо И. Лопатина И. Васильчин.

Со временем компетенция «объезжих голов» расширялась. Помимо предоставленных прав по поимке поджигателей и сопровождения их в

Земский приказ, они уже сами проводили дознание и определяли наказание. Для этого строились съезжие избы.

На пожары по-прежнему посылались стрельцы. Вместе с ними в тушении участвовали люди даточные и черных сотен. Руководили ими сотские и старосты. Таким образом, сложившаяся система воеводского управления предусматривала организационную структуру государственной противопожарной службы при участии военных и гражданских лиц. Разделение обязанностей между должностными лицами, осуществлявшими меры правопорядка и безопасности городов и сел, было определено соответствующими нормотворческими актами и отрегулировано временем.

Преобразовательскую деятельность Петра I в области пожарного дела можно разделить на два этапа. Первый – с момента восхождения на престол в 1689 г. и до 1704 г. Указы и распоряжения царя этого периода отдавались с учетом сложившихся традиций и в значительной степени дублировали предупредительные пожарные меры принятые ранее. Устоявшийся порядок с печами на огородах, с запрещением топить печи в избах в летнее время был сохранен в неприкосновенности. Вместе с тем принимается целый ряд указов по совершенствованию организации борьбы с пожарами и умышленными поджогами. 2 мая 1696 г. издается указ «О наряде для потушения пожаров из черных сотен и посадских людей с топорами, водоливными трубами и ведрами». По нему предписывалось московским стрельцам, обывателям, сотским и старостам черных сотен и слобод с посадскими людьми являться в распоряжение боярина князя И.Б. Троекурова, отвечавшего в это время за пожарную безопасность столицы. В 1699 г. как бы в продолжение этого указа отдается распоряжение по снабжению черных сотен противопожарными средствами.

Для борьбы с умышленными поджогами и предупреждения мародерства во время пожаров 24 июля 1699 г. принимается указ «О поимке и наказании кнутом тех, кто на пожаре входят в дома для воровства и грабежа и о приводе зажигателей в Стрелецкий приказ и об учинении им смертной казни». Если во время тушения пожаров мародерством занимались солдаты или посадские люди, долгом которых являлось тушение пожаров и сбережение имущества погорельцев, тогда их жестоко наказывали и отправляли в ссылку.

30 августа 1699 г. Петр I подписывает указ по Стрелецкому приказу «О наказании за стрельбу из ружей во дворах и бросании ракет в город». За данные деяния, влекущие за собой пожары, устанавливается ответственность в виде бития батогами и ссылкой в Азов.

Таким образом, одним из тягчайших преступлений, направленных на уничтожение государственной и частной собственности, по-прежнему являлся поджог, и к поджигателям применялись, как и раньше, самые суровые меры.

Второй этап (1704–1725 гг.) характеризовался разрушением или полным игнорированием сложившихся традиций в пожарном деле не всегда с положительным знаком приобщения к европейскому опыту в области борьбы с огнем.

В 1698 г. стрелецкое войско было упразднено, на смену ему пришли регулярные армейские части. В 1699 г. Петр I подписывает указ «О приеме на службу в солдаты из всяких вольных людей». Тем самым вводится рекрутская повинность. Военная служба становится пожизненной. В дальнейшем срок службы рекрутов меняется: с 1793 г. сокращен до 25 лет, с 1834 г. – до 20 лет. В 1855–1872 гг. устанавливаются последовательно 12, 10 и 7 лет. В 1874 г. рекрутская повинность заменилась всеобщей воинской обязанностью.

Опыт привлечения стрельцов на тушение пожаров, видимо, оправдывал себя, и их функции по этой части были возложены уже на регулярные войска, что и было зафиксировано указом Петра I в 1702 г.

2 мая 1711 г. по указу царя «О снабжении гарнизонных полков пожарными инструментами» к тушению пожаров в обязательном порядке начинают привлекаться все регулярные воинские подразделения, выделяются специальные караулы и патрули. Тем самым устанавливалась совершенно новая организация пожарной части в городах, приобретение пожарных орудий с этого времени происходило за счет правительства. Указом этим предоставлялись ассигнования командирам полков на приобретение пожарных орудий. Сенат также постановил «купить снаряжение из канцелярии Правительствующего сената из взятых денег монастырского приказа и отдать в полки немедленно».

Сохранялась и прежняя натуральная пожарная повинность, хотя и с существенными изменениями. Обязанности объезжих голов и решеточных приказчиков переходят к полиции, которая составляла списки людей, обязанных под угрозой уголовного преследования являться на пожар с предписаниями, кому и с какими орудиями надлежит отбывать повинность. Ближайшими помощниками полиции по наблюдению за тушением пожаров по-прежнему являлись сотские, пятидесятские и десятские. Что касается пожарных орудий, то в указах Петра I уже не встречается упоминаний о «водоливных трубах», доставляемых на пожары жителями; последним предписывалось являться только «с определенными им инструментами: крючьями, вилами, топорами, ведрами».

Характерно, что русское государство почти до начала XIX в. не придавало самостоятельного значения личности и ее интересам. Личность человека сама по себе, вне ее отношения к государственным интересам не имела никакого значения. Такое положение личности отражалось в системе карательных мер, государство последовательно реализовало сложившуюся систему наказаний. Вопросы гуманности, уважения или сожаления к личности, преступившей закон, в этот период просто не возникали. От-

сюда обилие смертных казней, беспощадное применение телесных наказаний, очень болезненных, уродовавших людей. Так, например, сожжение производилось на костре или срубе, а иногда применялось в форме копчения, чтобы усилить мучения, обкуривали едким составом, от чего тела таяли как воск и волосы вылезали, и только затем осужденных сжигали.

Определение наказания в русском праве было основано на принципе талиона, т.е. причинение преступнику того же вреда или ущерба, который был нанесен им: око за око, зуб за зуб. Без сомнения, жестокий подход. Но с другой стороны, разбойник, убийца, вор рискует при совершении им преступления встретить энергичное сопротивление и даже поплатиться жизнью. Против них можно принять какие-то меры предосторожности. Против же поджога принять что-то практически невозможно: огонь и горючие материалы найдутся у любого человека, поджог не требует ни отваги, ни физической силы. Часто поджог осуществляют женщины и дети. Пожалуй, вот такими соображениями руководствовались наши предки при определении наказания за поджог.

И тем не менее все эти законодательные акты в своей основе повторяли предыдущие: перечислялись противопожарные правила и указывались жесткие наказания за их нарушения. Петр I немало перенес позитивных достижений в различных областях из Западной Европы. Понимая, что одними карательными законами состояния пожарного дела в России не изменить, он настойчиво проводил преобразования в строительстве, в возведении пожаробезопасных зданий.

Уже в 1704 г. им было велено в Москве и Китай-городе «деревянного строения отнюдь не строить. А строить то каменное строение или, по крайней мере, мазанки, и строить не среди дворов, как бывало в старину, а линейно по улицам и переулкам». Выполнение этого указа в Москве было сопряжено с серьезными затруднениями. Связаны они были со сложившимися вековыми традициями в пожарном деле, с бессистемным возведением домов, кривыми улицами, узенькими переулками и холмистой местностью. Привести все это в короткое время в соответствие с вышеупомянутым указом было делом совершенно безнадежным. Тем более, что указ не определял ни срока постройки домов и перепланировки улиц, ни наказания противникам преобразований. То ли Петр I проявил непоследовательность в проведении указа в жизнь, то ли все его внимание захватил проект реализации строительства будущей столицы – Санкт-Петербурга, но как бы то ни было, еще и в XIX в. в Москве оставались и кривые улицы, и множество деревянных домов. Встречалась и такая архаическая очень вредная в пожарном отношении вещь, как тупики, неожиданно перекрывающие дорогу и не позволяющие следовать в нужном направлении. Отсюда объяснимы и случаи пожаров, когда горит в двух шагах, но добраться до огня пожарному обозу мешал тупик. Приходилось объезжать окольным путем, за это время пожар значительно увеличивался.

Что касается способов тушения пожаров в Белокаменной, то они сводились, главным образом, к разрушению и растаскиванию построек, окружавших загоревшие дома. Образование искусственного пустыря не позволяло огню перекинуться на другие строения. Техническая оснащенность пожарных была невысокой. Старинные водоливные трубы были слишком несовершенны и подавали мало воды. Из других приспособлений, употребляемых при тушении, до нас дошли сведения о парусах и щитах из луба, а также инструментах: топорах, крючьях, ломах, ведрах и т. д. При таком арсенале средств пожаротушения немудрено, что пожарам часто не удавалось дать достойный отпор и они становились полными хозяевами положения.

Неизвестный изобретатель снабдил в 1724 г. пожарную трубу гибким всасывающим рукавом, что сделало возможным при пожаре забирать воду с открытых водоемов, позволив отказаться от громоздких заливных ящиков, куда вода подносилась ведрами или доставлялась в пожарных бочках. Это стало заметным техническим прорывом в пожаротушении. Первые пожарные рукава шились из грубой парусины, позже из кожи с металлическими заклепками. Они были тяжелыми, неудобными в обращении, пропускали воду через швы. Как видим, техника тушения пожаров совершенствовалась очень медленно. Градостроительство же явно опережало возможности борьбы с огнем, особенно это ощущалось при строительстве любимого детища Петра I – Санкт-Петербурга. К его возведению император подходил, учитывая различные достижения в области архитектуры, разумной планировки, использования в строительстве трудно поддающихся огню материалов и т. п. Однако полностью сосредоточиться на строительстве города в его начальной стадии Петр I не смог – мешали неудачи в Северной войне. Поэтому до 1709 г. строительство шло по старинке. Планировочные мероприятия выражались лишь в том, что при отводе мест под застройку размечались «линии», т. е. направления будущих улиц, однако при строительстве они игнорировались и постройки возникали стихийно. Одна за другой возникали слободы с узкими и искривленными улицами, по сторонам которых росли как грибы маленькие, деревянные домики.

Впоследствии в отношении особо важных объектов, вокруг которых были выстроены деревянные сооружения, Петр I был вынужден делать особые распоряжения, дабы обезопасить их от возможных пожаров. Так, по его указанию были снесены солдатские бани, караульные и солдатские избы, примыкавшие к Адмиралтейству, и тем самым создана противопожарная зона.

После успешной Полтавской битвы (1709 г.) Петр I полностью сосредоточился на строительстве будущей столицы.

Застройка города велась под наблюдением генерал-полициймейстерской канцелярии, которой было вменено в обязанность при планировке улиц учитывать противопожарные меры.

Но у Петра I существовал и свой план, по всей вероятности сложившийся под влиянием посещения Голландии, так как он любил повторять: «Ежели Бог продлит жизнь и здоровье, будет Петербург – другой Амстердам».

В планы царя входило:

1) создать благоустроенный город с прямыми улицами, застроенными каменными домами, поставленными в линии, с большими садами, бульварами и целой системой каналов;

2) сделать водные магистрали (Неву, протоки, каналы) главными путями сообщения, а сам город возможно дальше выдвинуть в сторону моря;

3) всю застройку в городе подчинить строгой регламентации;

4) каждой группе населения отвести определенную часть городской территории;

5) организовать торгово-промышленное население в производственные объединения и сосредоточить управление городом в руках этой группы.

План проводился в жизнь целенаправленно и настойчиво. Он был подкреплен целой серией приказов по регламентации строительства города и инструкций по соблюдению мер предосторожности от огня.

В 1717 г. императору был представлен еще один план строительства Санкт-Петербурга, выполненный французским архитектором Леблонем. Леблон был приглашен непосредственно Петром I с целью разработки генерального плана города. На плане, представленном Леблонем, было спроектировано много каналов и площадей, на последних предусмотрены фонтаны для снабжения обывателей водой. Предполагалось, что при помощи специальных кранов эта вода могла использоваться и в пожарных нуждах.

С этой же целью Леблонем была заложена в проекте утилизация дождевой воды, для чего во дворах обывателей намечалось установить цистерны. Леблон также рекомендовал соорудить на перекрестках караулен специальные здания для хранения пожарного инструмента и орудий пожаротушения. Однако этот проект по каким-то причинам полной реализации не получил. В первое время в целях предупреждения пожаров действительно были сооружены «караульни» и в них по ночам, отбывая повинность, дежурили обыватели. На улицах были установлены рогатки и обыватели перемещались только с фонарями для того, чтобы караульные могли наблюдать по огням кто и куда перемещается.

Петр I серьезное внимание уделял и вопросам профилактики пожаров. В этом отношении особенно важным стал указ 1718 г. «О строении в Санкт-Петербурге домов, с наблюдением всего того, что к прочности и безопасности оных от огня надлежит». Перечисленные в этом указе основы строительного дела являются первой серьезной попыткой борьбы с пожарными бедствиями, основанной на поиске уменьшения горимости зданий.

Из указа следовало, что печи и дымоходы не должны примыкать к стенам домов: верх трубы необходимо было располагать на аршин (0,7 м) выше кровли, печи нужно было возводить только на фундаменте, причем располагаться они должны были на расстоянии не менее 2 футов (0,6 м) от деревянных стен. Строго запрещалось в жилых помещениях, где имеются дымовые печи, покрывать крышу деревом. Разрешалось покрывать черепицей, в крайнем случае, дерном. Настоятельно рекомендовалось возводить дома из камня, иногда делались исключения в отношении глинобитных сооружений.

Дальнейшими указами (9 июля 1722 и 10 декабря 1722 г.) император нашел целесообразным подтвердить запрещение царя Алексея Михайловича топить в домах печи летом, в связи с чем повелел сложить печи для изготовления пищи во дворах «от строения не в близости». Необходимо оговориться, что данное запрещение, в отличие от наказа Алексея Михайловича, касалось лишь «обывателей, которые имеют деревянные строения в домах своих». В этих же инструкциях речь шла о технической стороне кладки печей: «в печах трубы велеть делать широкими, в которые могли бы входить люди и чистить для опасности от пожарного случая». Примечательно, что, не ограничиваясь начертанием основ «безопасного от пожарного случая» строительного искусства и не желая, чтобы это распоряжение осталось пустым сотрясением воздуха, император назначает и сведущих лиц для проведения печных работ и их чистки, а именно мастеров и подмастерьев. Причем надзор за неуклонным выполнением данных указаний был возложен на генерал-полицмейстера.

Генерал-полицмейстером с момента учреждения в 1718 г. Главной полицейской канцелярии был назначен генерал-адъютант, граф Антон Девьер. В его функции входило, помимо полицейских обязанностей, проведение всех противопожарных мероприятий в Санкт-Петербурге, что было зафиксировано в утвержденной Петром I 25 мая 1718 г. полицмейстерской инструкции «Пункты». Данная инструкция, состоявшая из 13 пунктов, определяла круг обязанностей столичной полиции. В их числе 4 пункта (1, 8, 12 и 13) регламентировали деятельность полиции в борьбе с пожарами. Пунктом 1 на полицию был возложен надзор за применением и осуществлением строительных мероприятий, предписываемых в целях предупреждения наводнений и прекращения пожаров; пунктом 8 полиции вменялось 4 раза в год осматривать «отопительные места»; пунктом 12 предписывалось организовать систему караулов и пунктом 13 предписывалось организовать население по десяткам и сотням дворов и избрать уличных старост, которые должны следить за пожарной безопасностью.

Генерал-полицмейстер А. Девьер в соответствии с полученной инструкцией в сжатые сроки сформировал отряд из шести барабанщиков, которые барабанным боем оповещали обывателей о пожарах. В целях избе-



жания пожаров было запрещено строительство курных домов, а построенные велено было разобрать.

Функционально за офицерами закреплялись и вопросы противопожарной службы. На съезжих дворах хранился и пожарный инвентарь.

Тем не менее, пожарная повинность для населения сохранялась, что было подкреплено указами царя по Санкт-Петербургу (1719) и Москве (1722). За обывателями на случай пожара закреплялся определенный пожарный инвентарь, они были расписаны в установленных пунктах и находились в подчинении сотских, пятидесятских и десятских. За уклонение от тушения пожаров жители наказывались денежными штрафами, битьем кнутом, ссылкой на каторгу (знатные только штрафами). Особой жестокостью прославился генерал-полицмейстер Девиер: почти ежедневно он подвергал наказанию и сек кнутом по «шести и более человек обоего пола».

Доведение до населения указов царя о противопожарных мерах входило в обязанности полиции, которая зачитывала их в городе под барабанный бой. Помимо этого, указы вывешивались в наиболее людных местах, а некоторые даже сообщались жителям под расписку.

Для пропаганды огнестойкого строительства лично Петром I в Санкт-Петербурге была построена образцовая мазанка для размещения типографии, которую жители были обязаны осматривать и строить в дальнейшем здания подобным образом.

Необходимо отметить, что Петр, занимаясь строительством Петербурга, тщательно продумывая при этом систему безопасности города, не оставлял без внимания и другие русские города. В марте 1714 г. всем губернаторам было объявлено о целесообразности строительства везде каменных зданий. В Москве городские дома состояли большей частью из незатейливых деревянных изб, которые продавались на рынке в Китай-городе. Такие дома безудержно горели, но и легко восстанавливались. Чтобы избавить жителей от лишних расходов по частой покупке новых домов, царь в январе 1718 г. распорядился в Кремле и Китай-городе Москвы строить каменные дома, с фасадом на улицу, а перед домами на улице сооружать мостовую из камня. В Белом и Земляном городах (московские слободы. – *В. Ч.*) разрешалось строить деревянные строения, но непременно с глиняным потолком; печи требовалось возводить на земле, а не на деревянных подмостках и располагать таким образом, чтобы огонь не доходил до стен.

Противопожарные правила при Петре распространяются и на другие города. Несомненно, развитие пожарного дела было связано с началом строительства Санкт-Петербурга. Однако не надо забывать, что методы, какими это осуществлялось, были далеко не популярны. Принудительный труд, натуральная повинность, увеличение платежей, жестокие наказания за нарушения правил пожарной безопасности – вот далеко не полный перечень раздражителей, которые были получены за улучшение пожарной

обстановки в столице от созданной Петром I централизованной командно-административной системы.

С учреждением должности генерал-полицмейстера (1718), Петербургской полицмейстерской канцелярии (1722) начинает складываться система правоохранительных органов России с центром в столице – Санкт-Петербурге. Широкие правоохранительные полномочия предоставляются всем органам управления, в том числе и местным (воеводам, губернаторам и их канцеляриям, обер-комендантам, комендантам, различным конторам, ратушам и магистратам).

Структура организации и управления противопожарной службы Российского государства, сложившаяся в результате петровских преобразований достаточно условна, так как ее действие нашло реальное воплощение в Санкт-Петербурге и отчасти в Москве. На местах еще длительный период будет вызывать материализация преобразований в этой области.

Что касается противопожарных мер в провинциях России, то есть основание думать, что они были идентичными в целом по стране. Мог не срабатывать механизм их претворения в жизнь в силу отсутствия на местах компетентных лиц в области строительства, разумного размещения зданий, водоснабжения и т. п. Однако отсутствие специальных знаний восполнялось здравым смыслом, житейским опытом и смекалкой: селились поближе к воде, копали колодцы, изготавливали крючья и топоры. Само собой разумеется, что в глубинке о водоливных трубах в этот период могли даже не иметь представления. Едва ли также можно было применять к селам и требование о регулярной чистке труб, потому что все избы были курные (т. е. топились по-черному).

До Петра I вопросы лесопользования вообще и охраны их от пожаров в государственных масштабах не рассматривались. Лишь благодаря взятому Петром I курсу на развитие кораблестроения и создание собственного флота, отношение к лесным ресурсам коренным образом изменилось, не только среди властей, но и во всех слоях общества. По указу царя создается лесное управление, которое находилось в подчинении ведомства, руководившего морской частью, сначала под именем приказа (1700–1707 гг.), потом «Канцелярии военного морского флота» (1707–1718 гг.) и, наконец, «Адмиралтейской коллегии» (указ от 17 июня 1719 г.). Адмиралтейская коллегия разделялась на одиннадцать контор, среди которых значилась вальдмейстерская, следившая за сохранностью и использованием корабельных лесов.

Петром I была издана целая серия указов по выявлению и сбережению лесов, их охране и карательных мерах за поджог.

Во всех этих указах в качестве наказания за поджог леса присутствует одна мера наказания – смертная казнь (потом ее заменили ссылкой в каторжные работы).

Для ознакомления населения с лесоохранительными указами их вывешивали на специально установленных столбах близ лесных дорог и в селениях. Кроме того, печатные указы рассылались священникам для оглашения их в церквях, т. е. заработала схема оповещения уже сложившаяся ранее в отношении правил пожарной безопасности в городах и селениях. Но красноречивей всего были виселицы, расставленные через каждые пятьверст по лесным межам в ближайших к Петербургу уездах, они не позволяли забыть о царских указах.

В 1718 г. была создана государственная лесная (вальдмейстерская) служба. Во главе вальдмейстерской конторы стоял обер-вальдмейстер, ведавший лесами всего государства. Первым обер-вальдмейстером России стал Глебовский, которому Петром I была дана частная именная инструкция. В помощь вальдмейстерам были назначены унтер-вальдмейстеры, которым поручался надзор за 2000–3000 дворами. Для непосредственной же охраны лесов, в том числе и организации тушения лесных пожаров, разрешено было набирать достойных людей из приказчиков и крестьян.

Итак, при Петре I были заложены законодательные основы лесохозяйственной политики, в том числе и по охране лесов от пожаров.

Вклад Петра I в развитие пожарного дела в России несомненен. После его смерти процесс совершенствования пожарного дела остановить было уже невозможно. История противопожарных мероприятий в последующие царствования по сравнению с деятельностью Петра Великого представляет лишь развитие его предначертаний или возвращение к эпохе Алексея Михайловича.

Вместе с тем было бы ошибкой считать, что в пожарном деле после Петра I наступил полный застой. Любой государственный институт или отрасль неразрывно связаны с изменениями социально-экономического характера. Причем независимо, исходят ли эти изменения со стороны государства (особенность социальной организации России) или пробивают себе дорогу снизу. Осуществленный Петром I переход от ремесленного способа производства к мануфактурному способствовал развитию технической мысли. Пожарное дело, основанное в значительной степени на технических знаниях, не могло остаться в стороне. С легкой руки Петра I, оказывавшего всяческую поддержку в области технических изобретений и симпатизировавшего мастеровым людям, в XVIII в. было сделано немало технических открытий, в том числе и в пожарном деле. Однако это наступит несколько позже, а после Петра I в период правления Екатерины I (1725–1727) существенных мер по борьбе с пожарами принято практически не было. За исключением указа от 21 мая 1726 г., который возобновлял действие наказа «О градском благочинии» относительно запрещения топить печи в домах летом, причем не отмечалось (как в ранее действовавшем аналогичном указе), что это предписание относится лишь к деревянным строениям. Подтверждалось правило держать во всех домах и на крышах кадки с водой со «швабрами и метлами». Небольшие изменения

произошли в отношении сбережения и управления лесами в сторону послабления. Заведование лесами по-прежнему осталось в Адмиралтейской коллегии, но вальдмейстеры и вальдмейстерские канцелярии 30 декабря 1726 г. были упразднены, а леса переданы в введение воевод.

Во время недолгого правления Петра II (1727–1730) 12 сентября 1728 г. был принят «Наказ губернаторам, воеводам и их товарищам, по которому они должны поступать». Пункт 39 наказа «О смотре строения в городах и о бережении от пожаров» является собранием противопожарных мероприятий, предшествовавших царствований, дополненных некоторыми новыми положениями. В основу наказа положен указ Петра I от 2 апреля 1718 г. «О строении в Санкт-Петербурге домов с наблюдением всего того, что к безопасности от огня принадлежит», но в отличие от петровского указа, наказ являлся общим для всей империи и в этом отношении заслуживает особого внимания как законодательный акт, объединивший и обобщивший все противопожарные мероприятия, принятые ранее. Из новых его положений необходимо отметить предписание строить дома «в одно жило» (линию. – *В.Ч.*) и требование соблюдать ширину улиц не менее 5 саженей, «дабы безопасно было во время пожара другим дворам».

Есть основание думать, что карательные меры в отношении поджигателей и мародеров в этот период несколько ослабли. Об этом свидетельствуют различные факты, а также увеличение разбоев, сопровождавшихся сожжением имений и церквей. Так, 23 апреля 1729 г. в шесть часов вечера в Москве в Немецкой слободе загорелся дом, и в полчаса пламя охватило уже шесть-восемь домов. Гвардейские солдаты с топорами в руках прибежали на пожар, но вместо того, чтобы тушить, стали врываться в них и грабить. Все это происходило на глазах офицеров, которые не смогли им воспрепятствовать. Сбежавшиеся на пожар обыватели, громко судачили между собой: «Что за важность! Горят все немцы да французы». Через некоторое время на пожар прибыл царь. Его присутствие остановило грабеж: солдаты стали тушить пожар. Тем не менее, время было упущено: сгорело 124 дома, не считая флигелей и служб, потери составили 300 тыс. рублей. Петр II велел арестовать виновных, однако, по ходатайству капитана провинившихся, они были освобождены без последствий.

Необходимо отметить, что время правления Екатерины I, Петра II, Анны Иоанновны и Анны Леопольдовны характеризует иностранное засилие в высшем руководстве, небрежение интересами народа, обострение политической борьбы в верхах, что настраивало простых русских людей против представителей иных национальностей и порождало противостояние, выливавшееся порой в беспорядки. Ситуация осложнялась и ужесточением гнета в отношении крестьян, ремесленников и работников мануфактур. Доведенные своим бесправным положением в государстве, они не раз поднимались против сложившегося в стране “нового порядка”. В 1705–1706 гг. полыхало народное восстание в Астрахани, жители которой не хотели расставаться с остатками “вольной жизни”. В 1707–1708 гг. восстало

население Великого Дона, не пожелавшего выдать вооруженному отряду князя Ю. Долгорукого беглых крестьян и ремесленников. Число беглых крестьян к концу царствования Петра I достигло 200 тыс.

Значительная часть беглых крестьян, ремесленников и иных маргинальных слоев объединялись в различные по численности группы и занимались разбоем, грабят и сжигая имения, церкви, убивая помещиков и их приказчиков. Наиболее сложная обстановка складывалась в Восточной Украине, в районах, близких к казачеству, где еще не стихли отголоски крестьянской войны под руководством С. Разина.

В 1728 г. в Верховный тайный совет пришло донесение о том, что в Алаторском уезде разбойники (40 человек) сожгли село князя Куракина Пряшево, убили приказчика. Подобные известия приходили все чаще.

В 1728 г. большое количество разбойников осадили город Алатырь, разбойные люди свободно перемещаются в Пензенской провинции, жгут усадьбы и села, убивают помещиков и крестьян. Верховный тайный совет распорядился деревни, в которых обосновались беглые, сжечь, а их самих бить кнутом и водворить на прежние места, к прежним хозяевам.

Забегая вперед, отметим, что выступления крестьян, ремесленников, работников мануфактур, казаков не прекращались практически весь XVIII в. Более того, в 1773–1775 гг. они постепенно переросли в народную войну под руководством Е.И. Пугачева. Сколько было сожжено в это период городов, сел, лесных угодий, сколько погибло в огне людей и материальных ценностей, разрушено храмов, заводов и фабрик, не поддается никаким подсчетам.

Более заметным для развития пожарного дела стало правление императрицы Анны Иоанновны (1730–1740).

Многочисленные указы этой эпохи значительно развивают и дополняют мероприятия противопожарного характера, зачастую лишь намеченные в постановлениях предшествующих царствований. Однако в подавляющем большинстве они склоняются к предупредительным мерам.

История пожарного дела России убедительно свидетельствует, что пожары держали в постоянном напряжении как столицы, так и провинциальные города, не щадили ни сел, ни лесов. Менялись цари, совершенствовалось пожарное законодательство, однако, вплоть до XIX в., в отношении пожарного дела отсутствовал государственный подход. Пожарные преобразования в основном замыкались в территориальных рамках столицы. За исключением 2–3 наказов общегосударственного характера в остальных законодательных актах речь шла о совершенствовании пожарного дела только в Санкт-Петербурге, реже в Москве. Такое отношение, а правильней говорить о государственном упущении одного из важнейших вопросов, тормозило развитие пожарного дела в провинциях, что, без сомнения, не способствовало понижению общей горимости в государстве.

Не стало исключением в этом отношении и правление Анны Иоанновны. Основное ее внимание по вопросам пожарной безопасности каса-

лось Санкт-Петербурга. Одно из первых ее распоряжений противопожарного характера заключалось в строительстве каменных домов не только в центре столицы, но и в ее пригородах. Так, во времена Петра I на берега Фонтанки смотрели как на места постройки дач. Анна Иоанновна распорядилась во избежание пожаров строить здесь по возможности каменные дома. В это же время запрещено было в целях безопасности пропускать в столицу людей без паспортов.

Как отмечалось ранее, контроль за соблюдением противопожарных мер и организация тушения пожаров являлись одной из главных обязанностей полиции, образованной при Петре I. В 1732 г. генерал-полицимейстером был назначен генерал-майор С.А. Салтыков, который был обязан иметь «главную дирекцию над всеми полициями в государстве». Но над чем ему было иметь главную дирекцию? Несмотря на распоряжение Петра I об организации во всех крупных городах империи полиции, оно выполнено не было; в 1733 г. полиция была учреждена лишь в десяти губернских и тринадцати провинциальных городах. А по генеральной переписи 1738 г. только крупных городов насчитывалось 79123. Поэтому говорить о централизованном управлении полицией и пожарной охраной в этот период преждевременно. Тем более, что в 1737 г. Сенат признал за лучшее передать полицию в городах, кроме двух столиц, в ведение ратуш на том основании, что она слишком дорого обходится казне.

Между тем бесконечные пожары вынуждали правительство предпринимать меры безопасности. Хотя, повторим, многие из них до провинции не доходили. В 1735 г. было объявлено петербургским жителям под расписку о том, чтобы чистили трубы и смотрели за их твердостью.

В 1736 г. императрица велела уничтожить пивоварни, расположенные между жилыми домами. Полиция содержала печников и трубочистов; последние получали с обывателей по копейке с каждой печи.

Пожарная повинность по-прежнему являлась уделом обывателей. В ней принимали участие все без исключения. Правда, по-своему. Так, люди среднего достатка должны были являться на пожары самолично, а знатные особы присылать своих слуг. Не было от этой повинности освобождено даже духовенство. В 1736 г. священнослужителям были сделаны некоторые послабления. Они были освобождены от нарядов в полицейские ночные караулы, но обязанность ходить в караулы к рогаткам и участвовать в тушении пожаров за ними осталась.

На пожарах по-прежнему процветало мародерство, причем занимались им те, кто по долгу службы обязан был охранять имущество погорельцев. Подобные явления были столь распространены, что нашли отражение в полном своде законов, не в виде статьи о наказании за подобные действия, а как констатация факта, что, собственно, для нормативного акта не характерно. Во время сильного пожара в Петербурге в 1736 г. «...многие от солдат и матросов беспорядки происходили, и вместо тушения пожара многие из них только в грабеж и воровство пуще разбойников

ударилась: на почтовом дворе из тех пожитков, которые от самих хозяев выношены были, сундуки насильственно разломали, пожитки растащили, письма и бумаги разбросали и, одним словом сказать, так поступали, что и в неприятельской земле хуже поступать было невозможно».

Не обошла своим вниманием Анна Иоанновна и охрану лесов. Как мы отмечали, в период правления Екатерины I в отношении охраны лесов были допущены некоторые послабления, негативные последствия которых отразились на их сохранности.

Указом от 28 августа 1730 г. в целях усиления местного надзора императрица велела определить в Казанскую губернию, где участились лесные пожары, вальдмейстеров, «дав им инструкции в прежней силе той должности», надзор за ними был поручен казанскому губернатору и воеводам.

В продолжение этого указа в 1732 г. были назначены вальдмейстеры в леса по рекам: Волге с притоками и по впадающим в Ладожское озеро Ильмену и Онеге, причем они выбирались на 2–3 года из дворян, или отставных офицеров, ближайших по месту жительства помещиков.

В этом же указе говорится о приглашенных из Германии для надзора за лесами форстмейстерах, на которых, помимо ухода за лесами и их охраной, возлагалась обязанность выучить по шести учеников. Таким образом, это положение устава является первым проявлением беспокойства по подготовке специалистов в области лесного хозяйства и охраны лесов.

Тяжелыми для обеих столиц выдались летние месяцы 1734 и 1735 гг. В результате сильных лесных пожаров люди задыхались от дыма, сильно пострадали, выражаясь современным языком, производственная деятельность и сельское хозяйство. В июле 1735 г. императрица писала генералу Ушакову: «Андрей Иванович! Здесь (в Петербурге) так дымно, что окошко открыть нельзя, а все от того, что по прошлогоднему горит лес; нам то очень удивительно, что того никто не смотрит, как бы оные пожары удержать, и уже горит не первый год. Вели осмотреть, где горит и от чего оное происходит, и притом разошли людей и вели как можно поскорее, чтоб огонь затушить». Следствием этих пожаров стал указ, которым запрещалось с весны по осень разводить огонь в лесах.

По всей видимости, указ этот не дал желаемых результатов, в силу чего появляется более жесткий указ от 15 июня 1736 г., по которому было предписано командировать летом в Ингерманландию и другие места «для смотрения над лесами пристойное число солдат, которым в том смотреии со определенными от вальдмейстерской конторы служителями поступать дабы в лесах пожары всяким образом уняты, предупреждены и препятствованы были». Постановления этого указа, география которого распространялась на всю империю, что, несомненно, является его достоинством, были в дальнейшем подтверждены и отчасти дополнены указом от 13 июля 1738 г. Новым в нем было то, что повелевалось «от деревни до деревни учинить малые заставы, и определить на те заставы крестьян, кото-

рые обязаны были дерзнувших разжечь огонь в лесу задерживать и присылать в Санкт-Петербургскую гарнизонную канцелярию».

В отношении господствовавшей в это время подсечной системы земледелия указ разрешал выжигание лесов на местах, предназначавшихся под пашню, но при условии мер предосторожности, чтобы не допускать распространения огня.

Сильный пожар в Москве, случившийся 3 июля 1736 г. под Новинском и около Арбата, во время которого сгорело 817 дворов, заставил правительство распорядиться, чтобы улицы были широкими, свободными и прямыми, от четырех до девяти саженей в поперечнике (едва ли это было исполнено, пришлось бы разрушить слишком много домов). Одним из пунктов этого же распоряжения московской ратуше вменялось содержать четыре большие заливные трубы.

Правительство, делая выводы, после пожара 1736 г. издает указ, в котором регламентировались необходимые меры пожарной безопасности при строительстве. Наряду с уже известными мерами, говорилось о целесообразности: «Кровли на всех палатах делать без перелома, и с обоих концов кровель выводить каменные стены выше кровель на три фута, которые могут во время пожара не допускать огонь с одного дома к другому». Повторялось требование о расположении домов на расстоянии не менее 5 саженей. Появляется новое и очень важное требование о возведении между домами брандмауэров (т. е. огнестойких каменных перегородок). В каждом городском дворе предполагалось иметь минимум один колодец.

При строительстве зданий применялся глиняный обожженный кирпич, который вначале имел форму квадрата, а позже приобрел форму бруска.

Совершенствовалось покрытие крыш. Сначала завозили черепицу из-за границы, а с пуском в 1736 г. черепичного завода ввоз черепицы из-за границы был прекращен. Не успела Москва восстановиться от пожара 3 июля 1736 г., как ей пришлось перенести испытание более тяжелое. Трагедия случилась 29 мая 1737 г. Утром возник пожар недалеко от Каменного моста, в приходе Антипы Чудотворца в доме Милославского. Жена повара зажгла в своем чулане восковую свечу перед образом, а сама пошла на кухню готовить обед. Свеча упала, начался пожар, люди были у обедни (Троицын день), так что своевременно обнаружить и тушить его было некому.

При сильном ветре пожар быстро принял катастрофические размеры: выгорел Кремль, Китай и Белый город, в Земляном выгорели Басманные улицы, Немецкая слобода, Слободский дворец, Лефортовская слобода. Пожар прекратился только в 4 часа утра следующего дня. Сгорело 39 церквей и обгорело снаружи 63, 11 монастырей, 4 дворца, 17 богаделен, 2527 частных домов, погибли 94 человека. В самом Кремле сгорели: конюшенный двор, цейгауз, синодальный двор, житный двор; в Китай-городе: библиотека, комендантский двор, аптека, печатный и посольский дворы, ряды. В сенатском архиве сгорело 926 переплетенных книг с дела-



ми по сенатской канцелярии, 32 книги с делами вышнего суда, в главной дворцовой канцелярии в архиве сгорели старые и новые дела и протоколы этой канцелярии, а также дела бывшего приказа Большого дворца, писцовые, приходные, расходные и прочие книги и всякие ведомости, всего в десяти палатах; сгорел архив московской ратуши; сгорели окладные и доимочные книги по московским дворам и домовым баням. Нанесенный пожаром ущерб, по заявлениям канцелярий, контор и приказов, составил 414 825 руб., по заявлениям частных лиц – 1 267 384 руб. Однако многие сведений не подавали, поэтому общий ущерб был значительно выше.

Скученность построек в Санкт-Петербурге, являвшаяся наряду с несовершенством строительного искусства причиной постоянных, опустошительных пожаров в городе, побудила императрицу учредить «Комиссию о Петербургском строении», которая была призвана «положить в больших, в средних и в меньших домах какому быть строению, как по улицам, так и во дворах, и каким образом для лучшей предосторожности от пожарного случая, печи, трубы и все прочее строение с лучшею крепостию потроено быть иметь, и учинить тому строению каждому особливый, твердый план и чертеж, дабы всяк впредь по тому надежно строить и поступать мог».

3 октября 1737 г. правила, выработанные комиссией, были утверждены. Суть их сводилась к следующему:

1) воспретить употребление дерева при постройке лестниц и при украшении фасадов домов; для крыш разрешить употребление дерева, но с тем, чтобы стропила обладали надлежащей крепостью, для замены впоследствии теса черепицей или железом;

2) между домами возводить брандмауэры выше кровли на два фута;

3) печи, камины и трубы возводить «с показания архитекторского», устранив возможность соприкосновения их с деревом;

4) во дворах не возводить лишних построек и службы строить каменные, со скатом в свой двор и местами оставлять перемычки, дабы сосед мог прислонить свое строение к построенному на чужом дворе и оба строения можно было подвести под одну крышу, наблюдая лишь, чтобы промежуточная стена была каменная;

5) представлять чертежи новых построек в Комиссию или архитекторскую контору для апробации.

Данный указ представляет кардинальный переворот во взглядах правительства на строительство. Отметим наиболее радикальные новшества этого законодательного акта. Так, пункт первый предполагает предстоящую в ближайшем будущем замену дерева при постройке крыш огнеупорными материалами, но вместе с тем, в противоположность прежнему стремлению обособить отдельные дворы, пункт четвертый разрешал даже соединение зданий, принадлежащих разным владельцам под одной крышей, ставя непременно условием такой постройки лишь одно требование – возведение ее из камня. Надо полагать, что побудительной причиной перемены во взглядах правительства послужила невозможность сохранения

разрывов между домами, обусловленная ростом городского населения и естественным увеличением количества домов в пределах городской черты.

Но, придя к этому выводу, правительство не могло не сознавать, что увеличивавшаяся плотность застроек, при условии сохранения прежней свободы в выборе строительных материалов, неминуемо повлечет за собой увеличение числа пожаров. Однако, сознавая, что волевым решением невозможно заставить обывателей снести деревянные дома и на их месте построить каменные, более дорогостоящие, государство решило ограничиться лишь заменой деревянных крыш железными или черепичными.

В этот же период принимаются меры по борьбе с поджогами, направленные на обнаружение и преследование «зажигателей и умышленных злодеев, которые нарочно дома зажигают и от того великое разорение обывателям приключается». Так, указом от 7 июня 1737 г. предписывалось «во всех улицах и переулках караулы рогаточные умножить и... буде кто пойдет к вечеру, позже 10-го часу, а поутру ранее 4 ч., то знатных персон пропускать, а лакеев и прочих служителей допрашивать.. ежели же явятся при карауле подозрительные люди и о состоянии их проводить караульные не могут, таких брать... и отсылать в полицию, а у ханжей и нищих осматривать, нет ли у кого с собой каких зажигательных орудий, при обнаружении последних доставлять их в полицию».

За донос на «того вора, который такие пакости делает» указ назначал вознаграждение в размере 5 руб., сумма по тем временам немалая.

В этом же указе правительство признало необходимым усилить надзор за солдатами, в обязанность которых входило тушение пожаров, а офицерам предписывалось производить внезапные ревизии количества пороха, имеющегося у солдат и при отклонении от нормы производить расследование.

После крупных пожаров 1736–1737 гг. были предприняты определенные меры по укреплению противопожарной службы. Большие обязанности были возложены на войска. Петербург был разделен на пять участков по «особливым командам», назначенным из войск гвардии и находившимся в заведовании «особливых офицеров». Команды обязаны были днем и ночью «беспременно крепкие патрули по улицам иметь ...дабы какой пожарный случай учиниться, того часа оный утушен быть мог и до расширения допущен не был». За каждым участком был закреплен майор гвардии. Каждый полк обязан был иметь комплект «пожарных инструментов».

Кроме упомянутых «особливых команд», в тушении пожаров были обязаны принимать участие и остальные солдаты полков. При этом неоднократно подтверждалось, чтобы они, «как только учинится пожар, не мешкая, с пожарными инструментами прибывали вместе с ротным офицером на место происшествия».

Согласно списку, составленному генерал-адъютантом А.И. Ушаковым и одобренному императрицей, в каждом полку должны были числиться следующие пожарные инструменты: «одна заливная английская боль-

шая труба и по одному чану и парусу», в батальоне – «вилы, крюк с цепями и лестница», а в каждой роте – 25 топоров, 25 ведер, по одному щиту, 4 лопаты и 4 ручных трубы». В Москве обязанность поставлять водоливные трубы возлагалась на купечество.

Наряду с привлечением войск, правительство не отказывалось от использования местного населения, что было естественным, так как войска базировались в основном в столицах.

Организационно противопожарная служба выглядела следующим образом. Все полицейские части в столицах и в губернских городах подразделялись на сотни. Пожарные обязанности в них исполняли старосты с помощью «сотских» (т. е. сотников). Сотни делились на дворы (т. е. десятки) с «десятскими во главе».

Пожарная повинность, таким образом, по-прежнему оставалась уделом населения. Даже в Санкт-Петербурге, где к тушению пожаров привлекалось значительное количество войск, в 1740 г. десятичную пожарную повинность несли 235 человек, в том числе 23 старосты, 27 сотских и 185 десятских.

Ранее уже отмечалось, что пожарная повинность была уделом малоимущих людей. Дворяне и состоятельные люди выставляли за себя своих слуг, лакеев или нанимали отставных солдат.

Аналогичная система существовала и в провинциальных городах. То же деление на «сотских», «пятидесятских» и «десятских», те же обязанности и та же категория несущих повинность. Так, например, в Смоленске было определено 6 старост, 9 «сотских», 7 «пятидесятских» и 94 «десятских». Деление на сотни и десятидворья не всегда соответствовало буквальному значению этих слов, где в каждой сотне избирался один «сотский», один «пятидесятский» и пять «десятских», что приводило к недовольству несущих пожарную повинность, вынужденных чаще ее исполнять, так как их сотни, десятки и т. д. имели чисто номинальное название.

Что же касается тушения пожаров в селениях, то законодательные акты того времени о них не упоминают. Сельские жители были лишь обязаны принимать всевозможные меры к предупреждению лесных пожаров, и, в случае их возникновения, «изо всех ближних деревень мужиков и баб собирать и стараться такие пожары тушить».

В целях представления реальной картины с пожарами в России с 1737 г. все сведения о пожарах стали направляться в правительственные органы, тем самым закладывались основы пожарной статистики.

Вносятся некоторые меры предосторожности в обращение со взрывчатыми веществами. Так, весь имевшийся в Москве порох перевозился за город.

Переход от ремесленного к мануфактурному способу производства способствовал активизации технической мысли. Борьба с пожарами настоятельно требовала вмешательства одаренных людей в создание «огнетушащих инструментов». Поэтому велением времени, продиктованным

острой необходимостью противопоставить пожарам более мощный и эффективный способ борьбы, стало изобретение русским механиком Андреем Нартовым пожарного насоса. Насос был признан профессорами Российской академии наук Эйлером и Крафтом весьма оригинальным, подача воды в нем осуществлялась при помощи винтового водоподъемного механизма. К сожалению, это изобретение не нашло широкого применения. Вместо того чтобы наладить производство насосов Нартова в России, правительство продолжало закупать их за границей.

Итак, судя по законодательным актам правления Анны Иоанновны, можно сделать вывод, что правительство вплотную подошло к материализации идеи создания постоянных регулярных пожарных подразделений. Первая пожарная команда была создана еще в 1722 г. при Адмиралтействе. Началом же к планомерному образованию пожарных команд в России послужили положения указа от 14 июля 1740 г., по которому при военном карауле в Сенате вводилась должность барабанщика «для пожарных тревог, чтобы оные при всех коллегиях служители и караулы в скорейшей осторожности быть могли». В 1741 г. создается пожарная команда в царском дворце, несколько позже в Сенате.

В конце правления Анны Иоанновны была осуществлена попытка научно организовать строительное дело в стране. В 1740 г. была создана особая строительная комиссия, цель которой заключалась в создании строительных норм. Итогом деятельности такой комиссии стал опубликованный трактат «Должность архитектурной экспедиции», в котором были отражены и меры по сохранности строений от пожаров. Контроль за их воплощением возлагался на полицию.

#### **4. Развитие и совершенствование деятельности российской политической полиции**

XVIII в. является важным этапом в истории не только общей, но и политической полиции России. Изменив российские порядки почти во всех сферах жизни, Петр I не тронул приемов розыска, выработанных во времена его отца и деда. Оставив неприкосновенной практику "слова и дела", Петр I упорядочил применение этой грозной формулы. Указ от 25 января 1715 г. предписывал сообщать самому царю о важнейших делах, которые подразделялись на три пункта: 1) о замысле против царя или измене; 2) об измене; 3) о казнокрадстве. В январе 1718 г. царь уточнил, что будет принимать сообщения только по первым двум пунктам. Что же касается третьего пункта, то уже в декабре 1718 г. царский указ передал дела о казнокрадстве Юстиц-коллегии.

Петр I и его преемники считали естественным и необходимым использование доносов. В период петровских реформ, когда православная церковь окончательно стала частью государственного аппарата, обязанность нарушать тайну исповеди была закреплена законодательно. В "Духовном регламенте" 1721 г. говорилось, что если на исповеди кто-либо признается в намерении совершить измену или начать бунт, "то должен духовник не токмо его за прямоисповеданные грехи прощения и разрешения не сподоблять..., но и донести вскоре о нем, где надлежит".

Указы Петра Великого неоднократно напоминали об обязательности доносов для всех верноподданных и грозили суровыми карами за невыполнение этого долга. Из сохранившихся дел о государственных преступлениях видно, что на одного основного виновного почти всегда приходилось несколько человек, наказанных за недонесение.

Установилась определенная такса за удачный донос. Крестьянин, например, мог рассчитывать на освобождение от крепостной зависимости, но в большинстве случаев доносчики довольствовались деньгами. Обычно выдавалось от 5 до 30 руб., и только при раскрытии наиболее важных преступлений награда значительно возрастала.

Поощряя доноительство, власти решили отказаться от приема анонимных писем. Запретили принятие анонимных писем в 1715 г. И теперь согласно указу Петра Великого нашедшему письмо надлежало сжечь его на месте в присутствии двух свидетелей.

В эпоху петровских преобразований впервые появились и центральные учреждения, специально занимавшиеся государственными преступлениями. Ими стали Преображенский приказ и Тайная розыскных дел канцелярия.

Преображенский приказ унаследовал особенности старой приказной системы. Он был создан в 1686 г. и получил свое название по подмосковному селу Преображенскому – резиденции вдовы и сына Алексея Михайловича. Попав в ведение Преображенского приказа в 1696 г., политический розыск поначалу занимал незначительное место в его деятельности. Например, из 605 дел, сохранившихся за 1696 г., только 5 касались "слова и дела". Но вскоре другие учреждения начали присылать политические дела в Преображенский приказ. Наконец это было закреплено царским указом от 25 сентября 1702 г., который предписывал посылать в Преображенский приказ всех, кто сказал за собой "слово и дело". Вместе с тем приказ сохранил свои прежние функции, так что наряду с политическим сыском его подьячие занимались обмундированием гвардии и поддержанием порядка на улицах Москвы.

Во главе Преображенского приказа стоял Федор Юрьевич Ромодановский (1640–1717). Он происходил из старинного рода, восходившего к легендарному Рюрику, и по своему воспитанию и возрасту принадлежал к консервативному боярству. Тем не менее, он одним из первых одобрил преобразовательную деятельность Петра. Ф.Ю. Ромодановский показал себя

беспощадным руководителем политического сыска. Ему доводилось не только самолично допрашивать подозреваемых, но и принимать участие в публичных казнях. Во время массовой казни стрельцов Ф.Ю. Ромодановский собственноручно отсек головы четверем из них. Даже Петр порой упрекал князя в излишней жестокости. Царь писал ему из-за границы: "Зверь! Долго ли тебе людей жечь? и сюда раненые от вас приехали". Несмотря на короткие размолвки, Ф.Ю. Ромодановский оставался наиболее преданным сподвижником Петра I и пользовался его полным доверием. После смерти князя-кесаря в 1717 г. Преображенский приказ возглавил его сын Юрий. Однако Петр I не мог полностью положиться на его умение и опыт.

Вскоре несколько временных канцелярий вошли в один постоянный орган – Тайную розыскных дел канцелярию. Возникновение этого учреждения было связано со следствием над наследником престола царевичем Алексеем. Царь Петр I давно испытывал беспокойство по поводу сына от первого брака. Царевич и его мать Евдокия Лопухина, заточенная в суздальский монастырь, представляли потенциальную угрозу для новой семьи царя. Наследника ждал монашеский клобук, но он бежал за границу. По приказу Петра царевича Алексея искали по всей Европе. Наконец он был обнаружен на острове близ Неаполя, где его укрывало австрийское правительство.

Выманить "зверя", как выражалось окружение Петра I, было поручено Петру Андреевичу Толстому (1653–1749). Жизненный путь этого представителя дворянского рода начался с крупной неудачи. Как родственник царевны Софьи и участник стрелецкого бунта, приведшего ее к власти, он попал в немилость сразу же после падения регентши. Однако П.А. Толстой умилостивил царя тем, что откликнулся на одно из его начинаний. Нуждаясь в европейски образованных помощниках, Петр I отправлял дворянских недорослей на учебу за границу. Пятидесятидвухлетний П.А. Толстой добровольно изъявил желание изучать мореходство и провел два года в Италии. Нехватка владевших иностранными языками людей заставила Петра I переместить П.А. Толстого на дипломатическое поприще. Его направили на важный и опасный пост русского посла в Стамбуле. Там ему пришлось познакомиться с местными обычаями. Когда Турция вступила в войну с Россией, его на 3 года бросили в темницу Семибашенного замка. Стойкость и способности П.А. Толстого обеспечили ему расположение царя, которое тот выражал в весьма своеобразной форме. Как-то на пиру Петр поцеловал его в голову и добавил: "Голова, голова, кабы ты не была так умна, я давно бы отрубить тебя велел".

П.А. Толстой уговорил царевича Алексея вернуться в Россию, заверяя, что гарантируют ему полное прощение. Однако на родине от царевича поспешно добились отречения, а потом отдали в руки Тайной розыскных дел канцелярии.

Дело царевича Алексея приняло широкий размах. Однако канцелярия добилась очень шатких доказательств измены царевича Алексея. С 19

по 24 июня 1718 г. царевича 6 раз пытали в каземате Петропавловской крепости. Например, 19 июня его пытали дважды: с полудня до часу и с шести до девяти часов вечера. По делу царевича было привлечено практически все его окружение. В ходе розыска Алексей оговорил большинство своих приближенных. пытки помогли вытянуть из них признание. Так, А. Кикин был пытан 4 раза, и лишь на последней оговорил себя и был за это казнен.

Тем не менее доказательства, собранные П.А. Толстым и его подручными, были сочтены достаточными. Царевича Алексея приговорили к смертной казни. Ночью он внезапно скончался. По официальной версии – от апоплексического удара, а по слухам был отравлен, задушен подушкой или даже забит насмерть кнутом в присутствии отца и П.А. Толстого.

После завершения следствия канцелярию П.А. Толстого должны были упразднить, но ее ждала другая судьба. Ей сразу же дали несколько дополнительных поручений, касавшихся "слова и дела". Тайная канцелярия превратилась в постоянно действовавший орган, штаты которого отличались немногочисленностью. Ею заведовали 4 "министра", которых потом стали называть судьями, а иногда именовали инквизиторами. Формально все четверо были равны, хотя главную роль, бесспорно, играл П.А. Толстой. Судьями являлись также Г.Г. Скорняков-Писарев, И.И. Бутурлин и А.И. Ушаков. Им помогали секретарь и 6 канцелярских служащих, а также достаточное количество заплечных дел мастеров. Подобно приказам допетровской эпохи Тайная канцелярия одновременно выполняла функции следственного органа и судебной инстанции.

Параллельно с ней продолжал свою деятельность Преображенский приказ. Оба учреждения были равноправны, а императорский приказ от 28 апреля 1722 г. предписывал местным властям направлять дела о государственных преступлениях либо в Преображенский приказ, либо в Тайную розыскных дел канцелярию. В основном Преображенский приказ принимал дела из Москвы и дальних местностей, а Тайная канцелярия – из новой столицы Петербурга, и ближайших провинций. Преображенский приказ выполнял гораздо больший объем работы. Так с 1719 по 1724 г. в нем рассмотрели 1363 дела, а в Тайной канцелярии – 280 дел.

В 1726 г. Преображенский приказ был упразднен, а Тайная канцелярия преобразована в Канцелярию тайных розыскных дел, которую упразднил Петр III в 1762 г.

В начале своего царствования Екатерина II использовала практику создания временных следственных комиссий. Они расследовали особо важные дела. Например, попытку подпоручика Я.В. Мировича освободить из Шлиссельбургской крепости Иоанна Антоновича. Секретный двадцатичетырехлетний узник, который провел в одиночном заключении 23 года, так и не узнал ни о своем настоящем имени, ни об императорском титуле. Офицеры охраны, действуя в соответствии с тайными инструкциями, убили бывшего императора. Я.В. Мировича предали суду и казнили.

Обстоятельства чумного бунта в Москве в 1771 г. расследовал фаворит императрицы граф Г.Г. Орлов. В 1775 г. для расправы с участниками крестьянского движения под предводительством Емельяна Пугачева были созданы две комиссии, подчиненные генералу П.С. Потемкину.

Во второй половине XVIII в. Россия постепенно расставалась с пережитками средневековья. При Екатерине II "слово и дело", как и обещалось в манифесте Петра III, утратило всякое значение. Екатерина II торжественно провозгласила отказ от пыток. Однако медленно происходили сдвиги в общественном сознании. Об отмене пыток сожалело даже высшее духовенство. Обер-прокурор Синода передал мнение церковных иерархов: "Некоторые из духовенства приговаривают злодея пытать". Императрица защищала свое нововведение, хотя и ей самой не всегда удавалось выдерживать роль просвещенной монархини.

В 1762 г. была создана Тайная экспедиция при Сенате во главе с С.И. Шешковским. Современники полагали, что Тайная экспедиция продолжала запрещенные пытки. Неслучайно Шешковский хвалился тем, что может заставить заговорить любого – достаточно только ударить его палкой по подбородку, чтобы затрещали зубы. Говорили, что камера для истязаний увешана иконами, а начальник Тайной экспедиции, отличавшийся набожностью, поет акафист Иисусу, чтобы заглушить стоны истязаемых. Как-то князь Г.А. Потемкин, заметив Шешковского в толпе придворных, спросил его, как он в последнее время кнутабойничает?

Например, сохранились рассказы о том, как однажды Екатерина II приказала Шешковскому увезти с бала заядлую сплетницу генеральшу М.Д. Кожину. Начальник Тайной экспедиции должен был "слегка телесно наказать" женщину и доставить ее обратно "со всею благопристойностью". Одно имя начальника Тайной экспедиции вызывало трепет. Когда А.Н. Радищеву при аресте сказали, что его дело поручено Шешковскому, он упал в обморок.

История следствия и процесса над А.Н. Радищевым показывает, как тщательно Екатерина II контролировала ведомство политического розыска и насколько тесными были ее контакты с Тайной экспедицией. Все преступление А.Н. Радищева состояло в том, что он написал книгу "Путешествие из Петербурга в Москву", в которой подверг уничтожающей критике царский деспотизм и крепостные порядки. Успело разойтись всего 32 экземпляра, но один из них попал на стол императрицы.

Екатерине II достаточно было прочитать 30 страниц, чтобы сделать заключение: "Тут рассеивание заразы французской; отвращение от начальства..." Книга была издана анонимно, поэтому следствие затянулось установлением авторства. Круг подозреваемых сужался, причем Екатерина II проявила незаурядные способности сыщика. В одной из глав книги упоминалось, что анонимному автору довелось получить научные знания. Императрица написала: "Кажется, сие знание в Лейпцихе получено и доводит до подозрения на господ Радищева и Чалиева, паче же, буде у них заведена типография в дом, как сказывают". В другой главе автор продемонстриро-



вал осведомленность о плутнях торговцев. Екатерина II прокомментировала: "108 страница знание имеет подробностей купецких обманов, чего у таможни легко приглядеть можно". Действительно, А.Н. Радищев учился в Лейпцигском университете, заведовал столичной таможней и отпечатал книгу в своей домашней типографии.

Шешковский обращался с арестованным А.Н. Радищевым, руководствуясь мнением императрицы, которое записал ее секретарь: "Примечания на книгу Радищева посланы к Шешковскому. Сказать изволила, что он бунтовщик хуже Пугачева...". А.Н. Радищев был морально сломлен. Он проклинал свои убеждения и оправдывался, что его книга не имела целью поднять народ на новую пугачевщину, "что народ наш книг не читает, что она написана слогом, для простого народа невнятным". Радищев писал жалобные письма своему мучителю: "Бог вам воздаст, что не лишаете несчастного плачевного удовольствия изъяслять свои мысли". Шешковский пренебрежительно оценивал все новые и новые признания своего подследственного: "В себе иного не содержит, как он писал гнусность своего сочинения, и кое он сам мерзит". Но возможно, искреннее или притворное раскаяние Радищева способствовало тому, что смертный приговор ему был заменен ссылкой в Сибирь.

Вслед за судом над Радищевым последовала бессудная расправа над Н.И. Новиковым, которому так и не смогли предъявить конкретных обвинений. Тем не менее, он пробыл в Шлиссельбургской крепости до смерти Екатерины II.

Павел I сделал несколько либеральных жестов. Он освободил Н.И. Новикова и вождя польских повстанцев Тадеуша Костюшко. Однако его недолгое царствование запомнилось современникам как разгул произвола. В самом начале своего правления он пытался возродить обычай письменных доносов. На стене Зимнего дворца повесили ящик, куда каждый желающий мог положить сообщение для императора. Царь открывал его собственным ключом. Но, в конце концов, Павлу I пришлось отказаться от этой затеи, так как в ящик бросали ругательные письма и памфлеты против его самого.

Царь сохранил Тайную экспедицию. Ее возглавлял А.С. Макаров, начавший карьеру под покровительством Шешковского и занявший место начальника после его смерти в 1792 г. В Тайной экспедиции содержались узники, оставшиеся от прошлого и даже позапрошлого царствования (один из них находился в заключении еще со времен Елизаветы Петровны). Но какой-либо значительной роли экспедиция уже не играла. Политический розыск находился в руках самого императора и целой череды быстро вышедших и еще быстрее попадавших в немилость царских фаворитов.

Ни сам Павел, ни его приближенные не сумели раскрыть заговор, который привел к гибели императора. Более того, военный губернатор столицы П.А. Пален, которому был доверен розыск, на самом деле являлся душой заговора. В ночь с 11 на 12 марта 1801 г. заговорщики убили Павла I в Михайловском замке.

## 5. Развитие пенитенциарной системы

В XVIII столетии развивалась не только полиция, но и пенитенциарная система Российского государства.

Тюремное заключение: К началу XVIII в. в отечественной системе наказаний существовали тюремное заключение и ссылка. Тюремное заключение занимало значительное место в законодательстве XVII в. Термин «тюрьма» (от нем. «*thürm*» – башня) в русском языке имел ряд аналогов – острог, поруб, погреб, иногда яма. Тем не менее, смысловая нагрузка оставалась единой: «принудительное помещение человека в наказание за учиненное им преступное деяние в государственное сооружение, ограничивающее свободу передвижения его определенным пространством». Такого рода заключение, выступавшее в основном в качестве превентивной меры, было известно еще в Древней Руси, однако как наказание тюремное заключение впервые упоминается в Судебнике 1550 г. К XVII в. тюремное заключение в системе наказаний уже было распространено: в Соборном уложении 1649 г. тюрьма упоминается более чем в 40 статьях. Однако, несмотря на это, оно чаще использовалось в качестве дополнительного, а не самостоятельного наказания, сопровождалось пытками и телесными наказаниями. В качестве самостоятельной меры тюрьма применялась в основном к несостоятельным должникам. Общая тенденция на ужесточение наказаний в XVII в. находит свое выражение в отягчении тюремного заключения путем наложения на заключенных кандалов – заключение «в железо». Данная мера носила не только карательное, но и превентивное значение. К XVIII в. тюремное заключение теряет свое значение в качестве меры наказания и остается главным образом как мера предварительного заключения, которое могло быть и очень длительным – несколько лет и более.

Со второй половины XVIII в. тюремное заключение возвращается в пенитенциарную практику Российского государства. Данный процесс связан с реформаторской деятельностью в сфере уголовно-исполнительной политики, которая во многом основывалась на идеях западноевропейских реформаторов. В Западной Европе тюрьма традиционно являлась основной организационной формой исполнения наказаний.

Вместе с тем тюремное заключение не получило широкого распространения и до конца XIX в. применялось гораздо реже ссылки и каторжных работ, главным образом, для подсудимых. Объективно тюрьма не соответствовала российским условиям и не могла удовлетворить потребности российской уголовно-исполнительной политики.

В истории развития пенитенциарной системы Российского государства особое место занимают монастырские тюрьмы со своим особым режимом и распорядком. В монастыри заключались лица, совершившие преступления против церкви и религии, а также лица, представлявшие опас-

ность для государства, чему способствовала относительная изолированность монастырей. В XVI–XVIII вв. многие монастыри выполняли функцию государственных тюрем для заключения в них наиболее важных преступников не только против церкви и религии, но и против государства и правительства, против общественной нравственности и т.д. Как правило, ссылка в монастырь сопровождалась насильственным пострижением в монашество. Наиболее известны мужские монастыри, использовавшиеся в качестве тюремного заточения: Николаевский Карельский Архангельской губернии; Сийский на Северной Двине; Спасо-Прилуцкий; Новгород-Северский; Кирилло-Белоозерский; Валаамский; Юрьевский под Новгородом; Псковский; Свияжский Казанской губернии; Далматовский Успенский Пермской губернии; Троицкий Селенгинский; Вознесенский Иркутский; Успенский Нерчинский; а также Суздальский Спасо-Евфимьев и Соловецкий.

Монастырское заключение считалось одним из самых суровых наказаний не только из-за тяжелых условий, но и потому, что при заключении в монастырь чаще всего не указывались сроки заточения либо указывались с формулировкой «навечно»; кроме того, в силу особой опасности заключенных лиц для церкви и государства им с особой строгостью предписывалась изоляция от посторонних, служителей монастыря, иногда от охраны.

Помимо заточения в мужские монастыри широкую практику получило заключение в женские монастыри, такие как Покровский и Ризоположенный в Суздале; Далматовский Введенский Пермской губернии; Кашинский Тверской губернии; Енисейский Рождественский; Иркутский Знаменский. В Енисейском Рождественском монастыре было устроено особое тюремное отделение с железными решетками для помещения «преступниц женского пола». Нередко в женские монастыри ссылались женщины без обозначения их имен и фамилий; находились среди них и такие, «которые были обречены вечному заточению, помещались в отдельных каютах (казематах), и их даже не велено было выпускать в храм Божий». Заточение в женские монастыри также имело различные условия и сроки: от определенного срока до бессрочного пожизненного заключения. Монастырские тюрьмы с их средневековыми порядками просуществовали до конца XIX в. Можно отметить, что реформирование уголовно-исполнительной системы России затронуло их в последнюю очередь.

Снижение роли тюремного заключения в качестве меры наказания и вытеснение его ссылкой к началу XVIII столетия было обусловлено несколькими причинами: во-первых, значительные расходы государства на содержание тюрем, даже в том виде, в котором они существовали в этот период; во-вторых, к XVIII в. тюрьмы уже не справлялись с потоком осужденных лиц к лишению свободы, что было связано с ужесточением уголовной политики государства в целом; в-третьих, концентрация преступного элемента в городах центральной России, где находились тюремные учреждения, угрожала безопасности общественного порядка в этих ре-

гионах. Целесообразным было направить эту массу на окраину государства, что и выполнялось при помощи ссылки; в-четвертых, колониальная политика государства на освоение окраинных территорий, главным образом, Сибири, требовала значительных людских ресурсов. При существовавшем крепостном праве этими людскими ресурсами могли быть преимущественно лица, потерявшие свой прежний правовой статус, – осужденные преступники, которые подвергались ссылке.

Ссылка в отличие от тюремного заключения занимала доминирующую позицию в системе организационных форм исполнения наказаний Российского государства XVIII в. Развитие данного вида наказаний в описываемый период характерно не только для России, но и для других государств, в частности, широкое распространение получила английская ссылка в Северную Америку. В течение XVIII–XIX вв. развивается австралийская ссылка, где использовалась нещадная эксплуатация осужденных. Во Франции на протяжении XIX в. существовала ссылка в Гвиану и Новую Каледонию. В Великобритании и во Франции ссылка теряет свое значение во второй половине XIX в.; аналогичные тенденции наблюдаются и в России. В целом ссылка как организационная форма исполнения наказаний тесно связана с колониальной политикой вышеперечисленных государств, но российская ссылка имеет ряд особенностей. В отличие от западноевропейских стран в России происходит процесс интенсивного освоения окраинных территорий, а не других государств. При этом русские колонисты, значительная часть из которых были ссыльными, привносили собственные культурные традиции.

Наиболее широкое распространение получила сибирская ссылка. Появившись раньше остальных, она занимает доминирующее положение на протяжении XVII–XVIII вв. и не теряет своего значения в XIX в. В XVII в. идет процесс активного освоения Сибири, основной особенностью которого является покорение местного населения; поэтому контакты колонистов с аборигенами носили не всегда мирный характер. Климатические условия сибирского региона также отличались суровостью. При недостатке свободных людских ресурсов для освоения и заселения данные территории представлялись удобным местом для ссылки.

Ссылка в качестве меры наказания была достаточно многообразна. Исследователи выделяют несколько видов ссылки по целевому признаку: как мера опалы, как мера милости, как мера безопасности, как способ текущего управления. В качестве меры опалы ссылка применялась в основном к политическим противникам либо провинившимся иным образом лицам, приближенным к власти, например, Меншиковы, Долгорукие и др.

В качестве милости ссылка применялась по отношению к военнопленным иностранцам, а также к преступникам, осужденным к смертной казни или, позднее, к каторге, замененных ссылкой. Первоначально ссылались военнопленные, которые отправлялись на окраины России, преимущественно в Астрахань и Сибирь. В отношении общеуголовных преступ-

ников ссылка в качестве милости начинает применяться несколько позже. Первоначально помилование выражалось в отказе от членовредительских наказаний и смертной казни.

В широком значении ссылка как мера безопасности может рассматриваться в отношении общественного порядка, который подвергался угрозе со стороны преступных элементов, поскольку, как указывалось выше, одной из причин снижения роли тюремного заключения по сравнению с ссылкой в XVIII в. являлась концентрация преступного элемента в городах центральной России, где находились тюремные учреждения. В борьбе с этим явлением ссылка представлялась вполне приемлемым вариантом не только в качестве меры наказания, но и безопасности общественного порядка в центральном регионе.

Ссылка как способ текущего управления широко применялась в тех случаях, когда в данной местности была необходимость в людских резервах. География ссылки представляется довольно многообразной. До XVIII в. преимущественно практиковалась ссылка в Сибирь, хотя встречаются и более размытые формулировки – «в ссылку, куда кто доведется», «в Сибирь и иные города». В этот же период встречаются более вариативные указания, например, в указе 1692 г.: «в Сибирь, на Вологду, а которых в Киев, в Переяславль, а которых на Терек, в Симбирск, также кого и в иные города». В XVIII в. появляется ссылка в Астраханскую губернию и в Оренбург.

В процессе эволюции ссылки на протяжении XVII–XVIII вв. четко прослеживаются изменения уголовно-исполнительной политики государства в целом. Существовали следующие виды ссылки: ссылка на поселение, ссылка в тюрьму и ссылка в работы. Не останавливаясь подробно на ссылке в тюрьму, отметим только, что туда по распоряжению из Москвы назначались важнейшие из опальных либо по усмотрению местных властей подлежали ссылке по мотивам безопасности. Представляет интерес эволюция ссылки на поселение. На протяжении XVII в. правительство, проводя колониальную политику, было заинтересовано, главным образом, в заселении новых территорий, поэтому осужденные, как правило, ссылались «на житье» с семьями. Ссылные посылались «на пашню» и «в службу» и в целом восполняли недостаток русского населения, занимая свою нишу в этом социуме. В ссылку, таким образом, попадало не только трудоспособное население, но и престарелые и малолетние, что на данном этапе не расходилось с интересами государства.

В связи с экономическим развитием Российского государства, возрастанием потребности в рабочих руках и новых материальных ресурсах в начале XVIII в. начинает широко применяться ссылка в работы. Исходя из экономических интересов государства правительство начинает четко разграничивать осужденных к ссылке по степени их пригодности к работе, предпочитая, чтобы не присылались «престарелые такие, кои ни в какую службу и пользу употреблены быть не могут, и расход на них казенными

деньгами и провианту бывает туне». В целом на протяжении XVII–XVIII вв. ссылка не только не теряет своего значения в системе наказаний, но и продолжает развиваться вплоть до начала XX в.

Каторга возникает в России в 1699 г. и представляет собой совершенно новую организационную форму исполнения наказаний. Каторжные работы со времени своего появления начинают широко использоваться именно в качестве карательной меры. Появление каторги является закономерным процессом и связано с особенностями социально-экономического и политического развития Российского государства конца XVII – начала XVIII в. Экономический рост Российского государства: подъем промышленности, необходимость строительства новых городов, строительство флота – требовал относительно дешевой «свободной» рабочей силы, причем не просто в большом количестве, но в огромных масштабах. При существовавшем крепостном праве рабочую силу в требуемом количестве могли представлять только осужденные преступники.

Первоначально каторга означала «ссылку на галеры» – парусно-гребные суда Азовского и Балтийского военно-морского флота, которые в народе именовались «каторгами». В Артикуле воинском 1715 г. встречаются оба термина – «на галеру ссылкой наказать», «посылкою на каторгу наказан быть». Наиболее широко применялась каторга на Азов и в Рогервик (Балтийский порт). Каторжные использовались при строительстве новой столицы – Санкт-Петербурга, а позже Оренбурга и других городов. Со временем каторга теряет свое первоначальное значение в качестве «ссылки на галеры» и рассматривается как организационная форма исполнения наказаний, основной особенностью которой является принудительное исполнение тяжелой работы.

Каторга разделялась на вечную и временную, с обозначением срока либо «до указу». Вечная каторга была вторым по тяжести видом наказания после смертной казни. Иногда законодательство предоставляло выбор на усмотрение судебной инстанции при назначении наказания: казнить «смертию или вечно на галеру ссылкой наказать». В частности, по Артикулу воинскому в 1715 г. вечная каторга назначалась за ношение бороды и русского платья, рецидив при воровстве, изнасилование. Временная ссылка назначалась за рубку заповедных лесов, беглым солдатам, за повторный побег рекрутов, побег крепостных от службы в армии, подачу прошения государю без соблюдения субординации, неуплату налогов, прелюбодеяние.

В целом особенность каторги как организационной формы исполнения наказаний состояла в сочетании сразу нескольких карательных элементов: лишение свободы на срок или пожизненно; обязательный принудительный труд на тяжелых государственных работах; содержание каторжных на особо строгом режиме; обязательное применение к каторжным членовредительских и болезненных наказаний.

Значение каторги в системе наказаний значительно усиливается после отмены смертной казни в 1744 г., в связи с чем большой поток людей,

осужденных «на натуральную и политическую смерть», отправляется на каторгу. В результате законодатель более четко начинает разграничивать статус каторжных: на осужденных к каторге как таковой и осужденных «на натуральную и политическую смерть». В соответствии с указом «О рассылке Юстиц-коллегии одинаковых знаков для клеймения преступников и распределения их в каторжные работы по степени преступлений» присужденных к натуральной смерти следовало клеймить специальными «литерами» и «употреблять с отменой против других в тяжкую всегдашнюю работу». В отличие от них, осужденных на вечную ссылку, требовалось использовать на работах «с облегчением, т.е. исключением праздников и воскресных дней». Все эти мероприятия ставили целью градацию осужденных, «чтоб оные по винам их в тех работах сравнены не были».

В XVIII в. наблюдается тенденция к сближению двух организационных форм исполнения наказаний – ссылки в работы и каторги. Часто законодатель не делает разграничения между ссылными и каторжными, объединяя в одном документе тех и других. Появляется термин, сочетающий обе формы, – «ссылка на каторгу». Данная тенденция объясняется изменением задач уголовно-исполнительной политики в рассматриваемый период, в соответствии с которыми главное значение приобретает использование работы осужденных для государственной пользы. Такая ситуация явилась следствием процесса становления абсолютизма в России, когда государственные интересы полностью доминируют над интересами личности.

Смирительные и работные дома: XVIII в. характеризуется относительной открытостью к восприятию Россией западноевропейского опыта и его реализации при реформировании различных государственных структур. Это относится как к петровским преобразованиям начала столетия, так и к законотворчеству Екатерины II во второй половине XVIII в. Заимствование европейских традиций наблюдается и в уголовно-исполнительной сфере, в частности, в образовании новых организационных форм исполнения наказаний, примером чего являются смирительные и работные дома. Несмотря на схожесть данных видов наказаний с тюремным заключением и каторжными работами, смирительные и работные дома являлись самостоятельной формой исполнения наказаний, в своей основе заимствованной из западноевропейских.

История работных домов начинается с указов 1719 г. о прядильных домах. Основанием к учреждению таких домов послужило обращение «компанейщика» Московского полотняного завода Андрея Турки с просьбой о присылке на завод «для пряжи льну баб и девок таких, которые будут на Москве из Приказов, также и из других Губерний по делам за вины свои наказаны». При этом оговаривалось, что расходы на содержание данных лиц берут на себя вышеназванные «компанейщики». Расходы определялись в соответствии с содержанием каторжных. В соответствии с указами к работам в прядильных домах присуждались лица женского пола, не подлежащие смертной казни. Данная мера наказания, однако, не получила

должного развития. Несмотря на энергичные преобразования Петра I, реально смирительные и работные дома появляются лишь во второй половине XVIII в., т. е. через полстолетия после издания указов. Очевидно, введение данной формы исполнения наказаний было непопулярно в России. В 1740 г. Кабинет министров Ее Императорского Величества Анны Иоанновны выносит резолюцию о постройке такого дома в Москве при парусной прядильной фабрике, но с условием, чтобы он был построен «без всяких казенных убытков».

Смирительные дома учреждаются Регламентом главного магистрата. В соответствии с документом заключению в смирительные дома подлежали лица, «которые суть непотребного житья и невоздержанного, яко сыновья, которые родителям своим також и учителям явятся непослушны, и от злого житья не престанут и ни к чему доброму склонны не будут; подобно ж которые и совершенного возраста впадут в непотребное житие, учнут имения расточать, дома разорять и прочие непотребности чинить, такоже и рабы непотребные, которых уже никто в службу не приемлет, еще ж ленивые, здоровые, нищие и гуляки, которые не хотят трудиться о своем пропитании, ядят хлеб вотще». Таким образом, смирительные дома являлись мерой наказания не столько преступного, сколько антисоциального элемента. Основной мерой воздействия на заключенных должен был стать принудительный труд. В этом же документе упоминаются прядильные дома, которые должны быть созданы «для непотребного ж и неистового женского пола, которых должно наказывать таким же образом».

Следующим этапом развития законодательства о смирительных и работных домах явились Учреждения для управления губерний от 7 ноября 1775 г. В соответствии с данным документом задачей смирительных домов определялось ограждение общества «от многих продерзостей добронравие повреждающих... для общего благочиния и спокойствия семей». Заключению в смирительные дома подлежали следующие категории лиц «обоого пола, которые непотребного и невоздержанного жития»: «1) сыновья и дочери, кои родителям своим непослушны, или пребывают злого жития, или ни к чему доброму не склонны; 2) люди, которые впадут в непотребное житие, начнут расточать имения, долги накоплять вдвое против имения, дом разорять и чинить непотребности, противные чести; 3) люди, которые начнут без стыда и зазора иметь явно поведение добронравию и благочинию противное; 4) рабы непотребные, которых никто в службу не принимает; 5) рабы ленивые и гуляки, кои все пропивают или проматывают; 6) люди, которые не хотят трудиться для своего пропитания, едят хлеб вотще, и сим подобные; 7) непотребного, неистового и соблазнительного жития женского пола».

Заключению в смирительный дом подвергались по приговору суда, по решению наместнического правления, по просьбе в Приказ общественного призрения со стороны отца, матери либо трех родственников антисоциального лица, по требованию помещика или хозяина («с приписанием



причины, для которой ссылает человека в смиренный дом»). Срок заключения в работных и смиренных домах мог быть пожизненным или временным.

По сути смиренные и работные дома сочетали в себе заключение как меру изоляции и лишения свободы и принудительный труд. Но в отличие от тюремного заключения и каторжных работ принудительный труд осужденных здесь впервые стал рассматриваться в качестве исправительной меры, а не карательной или практической. Смиренные и работные дома не получили широкого распространения в Российской империи и в последующие годы - во второй половине XVIII–начале XIX в. Это объясняется следующими обстоятельствами: непрактичность домов в российских условиях; необходимость значительных затрат на их строительство, которые, по Регламенту главного магистрата и «Учреждениям для управления губерний», должны были нести местные власти; отсутствие каких-либо российских традиций в этой области.

Таким образом, в XVIII в. сложились основные организационные формы исполнения наказаний в виде тюремного заключения, ссылки, каторги, смиренных и работных домов, что было обусловлено, прежде всего, общегосударственными целями и задачами и отразило основные тенденции развития уголовно-исполнительной политики государства. Политические задачи по освоению новых окраинных территорий решались за счет развития ссылки. Экономические задачи начала XVIII в. обусловили использование принудительного труда заключенных и появление новой организационной формы исполнения наказаний – каторжных работ. Дальнейшее экономическое развитие и политические тенденции, связанные с процессом становления абсолютизма в России, привели к слиянию данных видов наказаний и появлению ссыльно-каторжных работ. Карательная политика, направленная на укрепление абсолютизма, обусловила формы наказаний, связанные с физическими и моральными страданиями лиц, лишенных свободы, – каторжные работы с последующим клеймением, широкое распространение телесных, и в особенности членовредительских, наказаний.

В XVIII в. в уголовно-исполнительной политике Российского государства появляются элементы исправительного воздействия на заключенных, следствием чего стало появление смиренных и работных домов. Данные организационные формы были явно заимствованы из пенитенциарной практики западноевропейских стран и не соответствовали социально-экономическим и культурным условиям российского общества, поэтому не могли удовлетворить потребностям отечественной уголовно-исполнительной политики. Развитие тюремного заключения связано с процессами реформирования уголовно-исполнительной системы и прошло сложный путь эволюции: к началу XVIII в. тюрьма практически исчезает из пенитенциарной практики, а затем вновь появляется в качестве самостоятельной меры наказания во второй половине XVIII в. в связи с новыми тенденциями в организации исполнения наказаний, продекларированными

в период просвещенного абсолютизма. Политические интересы и культурные традиции порождают особый вид наказания - монастырские тюрьмы, предназначенные для религиозных сектантов и государственных преступников. Развитие данного вида наказания в XVIII в. обусловлено изолированностью монастырей, а также подчиненной ролью церкви государственной власти в России.

Значительные изменения в структуре тюремных учреждений России относятся к последней четверти XVIII в. Принято считать, что это связано с обострением классовой борьбы в стране. Увеличивалась роль тюрем как средства противодействия классовым противникам дворянства. Появились специальные тюрьмы, предназначавшиеся для политических преступников, – Петропавловская и Шлиссельбургская крепости. Со временем они утратили свое первоначальное военное значение и стали использоваться правительством как политические тюрьмы. Например, А.Н. Радищев отбывал наказание в Петропавловской крепости, а известный русский общественный деятель Н.И. Новиков - в Шлиссельбургской.

#### Задание для самоподготовки

1. Когда и как в России была сформирована регулярная полиция?
2. С чем связано расширение функций полиции?
3. Какие изменения претерпела система управления полицией?
4. Какими нормативными документами регламентировалась деятельность полиции?
5. Расскажите о городской и сельской полиции.
6. Какие преступления относились в XVIII в. к государственным? Кто и как проводил по ним расследование?
7. Какие изменения произошли в пенитенциарной системе во II половине XVIII в.?
8. Перечислите виды наказаний, предусмотренные Соборным уложением 1649 г.
9. Как изменился характер уголовного законодательства в период реформ Петра I? В чем это выразилось?
10. Чем обусловлено появление в системе наказаний России каторжных работ?

### **ГЛАВА 3**

## **ОБРАЗОВАНИЕ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МВД РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX ВЕКЕ.**

### **1. Создание органов управления правоохранительных сил и их деятельность в первой четверти XIX века**

В первые десятилетия XIX в. произошла реорганизация управленческих структур Российской империи. Манифест от 8 сентября 1802 г. объявлял об образовании 8 министерств: военно-сухопутных сил, военно-морских сил, иностранных дел, внутренних дел, юстиции, коммерции, народного просвещения, министерства финансов. Одновременно определялись функции каждого из них, принципы взаимодействия между собой и с другими государственными учреждениями.

Министерство внутренних дел сформировали одним из первых. Оно призвано было в первую очередь “печись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве империи”. МВД создали как многоотраслевую управленческую структуру, выполнявшую разнообразные функции. Помимо всего прочего оно руководило всеми отраслями государственной промышленности (кроме горной), государственного строительства, торговлей, почтой и некоторыми другими учреждениями.

Многоотраслевой характер Министерства внутренних дел позволяет говорить о том, что оно охватывало своей деятельностью внутренние дела в широком смысле слова, обеспечивало прочность и незыблемость всего внутреннего устройства Российского государства.

Министерства были созданы как строго централизованные бюрократические учреждения. Министры назначались непосредственно императором и сосредоточивали в своих руках огромную власть. Все чины министерств назначались и увольнялись министром.

Начиная с 1805 г., чиновниками Министерства внутренних дел являлись и губернаторы. Они представляли в МВД ежегодные отчеты, которые по содержанию и форме соответствовали ежегодным отчетам министра царю. Деятельности полиции в губернском отчете посвящался специальный раздел. За свои действия министры отвечали только перед императором. По должности они являлись членами Кабинета министров, относящегося к органам верховного управления империей.

Первым министром внутренних дел стал один из ближайших друзей Александра I 34-летний граф, впоследствии князь, председатель Государственного совета и Комитета министров при Николае I Виктор Павлович Кочубей. Он пригласил на службу в МВД М.М. Сперанского – талантливого и образованного человека, ставшего одним из крупнейших государственных деятелей России XIX в.

Главным структурным подразделением МВД являлся Департамент внутренних дел. В его состав входили так называемые экспедиции. Руководство полицией сосредоточивалось во второй экспедиции Департамента – экспедиции спокойствия и благочиния. Она состояла из двух отделений. Первому подчинялась сельская, второму – городская полиция. На первое отделение возлагались сбор ведомостей о происшествиях, предотвращение “ложных слухов”, ересей, а главное – наблюдение “за повиновением крестьян законной власти”. Второе отделение занималось, по существу, контролем соблюдения "Устава благочиния", а также состоянием и содержанием полицейских и пожарных команд.

Ситуация изменилась в 1806 г. Централизованный, “министерский” характер управления полицией потребовал распределения функций между отделениями не по видам полиции (сельская и городская), а по отраслям деятельности. Функции каждого отделения конкретизировали и расширили.

Первое отделение собирало сведения по губерниям обо всех происшествиях, занималось “делами цензуры”, контролировало проведение массовых зрелищ и публичных собраний. Оно занималось также комплектованием полицейских команд, назначением, увольнением и награждением полицейских чинов. Второе отделение рассматривало жалобы по поводу “медлительности, проволочки, насилия личном и имущественном”, решало вопросы “прямого неповиновения власти и восстановления порядка”. В результате достигалась централизация в управлении полицейскими кадрами. Это было одним из условий относительной независимости и самостоятельности полиции от руководства местной администрации.

Дальнейшее развитие централизованного управления полицией связано с реорганизацией системы государственных учреждений в 1810–1811 гг. Она вошла в историю России как реформа М.М. Сперанского. Еще в 1803 г. в "Записке об устройстве судебных и правительственных учреждений в России" М.М. Сперанский выделял полицию как один из “главных предметов всякого правительства”. Он расценивал ее как силу, “которая удерживает людей в том порядке, в каком законом они поставлены”. Современники М.М. Сперанского считали, что при создании Министерства полиции был использован опыт Франции. Там аналогичное министерство существовало параллельно с Министерством внутренних дел с 1795 г. Общественное мнение и влиятельные государственные деятели того времени отнеслись настороженно к идее существования в России Министерства полиции, что во многом повлияло на дальнейшую судьбу этого учреждения.

В июле 1810 г. был издан царский манифест “О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих”. В нем указывалось, что обеспечение внутренней безопасности империи, входившее ранее в компетенцию Министерства внутренних дел, должно осуществлять Министерство полиции. В

Манифесте говорилось также о восстановлении “звания генерал-полицмейстера под именем министра полиции”, который обязан был: проводить рекрутские наборы, охранять государственные запасы продовольствия, осуществлять таможенный контроль, содержать и обеспечивать трудовое использование заключенных, организовывать поимку беглых крепостных крестьян, обеспечивать исправность и безопасность путей сообщения, кроме того, предписывалось вести явный и тайный надзор за иностранцами, проживавшими в России и выполнять цензурные функции.. Министром полиции был назначен Александр Дмитриевич Балашов. Он хорошо знал полицейское дело, так как занимал до этого должности московского и петербургского обер-полицмейстеров.

О создании новой управленческой структуры объявили в Манифесте от 25 июля 1811 г. Он назывался “Общее учреждение министерств”. В силу важности функций, исполнявшихся Министерством полиции, для него первого разработали и опубликовали “Учреждение и наказ министру полиции”. Этот документ стал нормативной основой организации и деятельности Министерства полиции.

Оно состояло из трех департаментов: хозяйственного, исполнительного и медицинского. Действовали также общая и особенная канцелярии министра.

В компетенцию Департамента полиции хозяйственной входил контроль соблюдения порядка снабжения городов, особенно Петербурга и Москвы, продовольствием, пресечение спекуляции и надзор за смирительными и работными домами.

Самым большим и основным подразделением Министерства был Департамент полиции исполнительной. Первое отделение департамента решало проблемы обеспечения кадрами различных полицейских служб, собирало статистические данные, занималось регистрацией происшествий, фактов рождений и смерти. Второму отделению поручалось содействие в организации и проведении общих ревизий губерний. На него возлагались также содержание земского ополчения, поимка дезертиров и тому подобные функции.

Медицинский департамент ведал санитарным надзором, организацией мер по предотвращению эпидемий и эпизоотий, снабжением лекарствами.

В Министерстве полиции для ведения секретного делопроизводства была образована Особая канцелярия при министре. Она выдавала заграничные паспорта, регистрировала иностранцев, проводила постоянную цензурную ревизию и выполняла личные поручения министра.

Общая цензура официально находилась в ведении Министерства народного просвещения. Однако обязанность министра полиции следить за “нераспространением бесцензурных книг”, а также предоставление ему права по собственному усмотрению определять неблагонадежность книг,

прошедших цензуру, и изымать их, превратила его в новую цензурную инстанцию.

Образование Министерства полиции с неудовольствием восприняла значительная часть влиятельных государственных и общественных деятелей. Н.М. Карамзин иронизировал по поводу того, что когда “заметили излишнюю многосложность министерства внутренних дел” и провели очередную реорганизацию центральных органов, то и создали министерство полиции столь же многосложное и непонятное для русских”. “Непонятность” заключалась, прежде всего, в предоставлении Министерству полиции права контролировать местные управленческие структуры других министерств, что ставило ее как бы вне и над местными учреждениями. Практика функционирования Министерства полиции показала, что его учреждение не дало ожидаемого результата. Наоборот, усложнилось и запуталось взаимодействие местных органов власти.

Проекты ликвидации Министерства полиции, которое, по мнению министра внутренних дел О.П. Козодавлева, “само по себе есть урод”, возникли в связи с попытками ревизии реформ М.М. Сперанского. Министерство полиции рассматривалось его противниками как “учрежденное по неправильным понятиям”, усложнявшее деятельность губернских органов и увеличивавшее финансовые издержки. Предлагалось вернуть функции управления полицией в Министерство внутренних дел. Кроме того, отмечалось, что образование Министерства полиции не могло дать и не дало ожидавшегося правительством улучшения в деятельности местной администрации. Наоборот, увеличился поток жалоб и традиционных обвинений во взяточничестве.

В слабости полицейского управления убедился и сам царь. Массу недостатков выявили ревизии полицейских учреждений, проведенные по его распоряжению: полусгнившие дела обнаруживалось, например, в навозе во дворе полиции, а в остроге арестанты спокойно изготавливали фальшивые ассигнации. Ликвидация Министерства была предreshена. Бывшего министра внутренних дел В.П. Кочубея в 1813 г. вновь назначили на этот пост. Он обосновал перед царем необходимость возвращения функций управления полицией в Министерство внутренних дел. Не пользовавшееся популярностью Министерство полиции ликвидировали. В конце 1819 г. при перераспределении функций между министерствами из Министерства внутренних дел выделили Департамент мануфактур и торговли, затем Почтовый департамент, а Департамент полиции хозяйственной и исполнительной вновь передали в МВД. Это и означало ликвидацию Министерства полиции.

По предложению министра внутренних дел для реорганизации системы управления городской полицией создали временный комитет в составе трех министров: внутренних дел, военно-сухопутных и военно-морских сил. Ими был подготовлен и Александром I утвержден после об-

суждения в Комитете министров указ 1803 г. “О средствах к исправлению полиции в городах”. Этот указ наряду с “Уставом благочиния” стал основным нормативным актом, который определял устройство, функции и компетенцию городских полицейских учреждений.

Руководство полицией во всех губернских и других крупных городах передавалось полицмейстерам. Полицмейстеров назначало Министерство внутренних дел. Предполагалось ввести должность полицмейстера и в небольших городах. Здесь руководство всей администрацией и полицией планировалось сосредоточить у городничего.

Формировались специальные комиссии для решения вопросов организации полиции в каждом конкретном губернском или ином крупном городе. Участников комиссий утверждал министр внутренних дел. Они разрабатывали проекты новых штатов городской полиции и инструкции для ее руководителей. В этих документах старались учесть экономические, социально-демографические и финансовые возможности каждого города. С 1803 по 1825 г. были изданы полицейские штаты почти для 90 городов.

В 1816 г. Александр I посетил ряд губерний и обратил внимание на то, что полиция не всегда хорошо исполняет свои обязанности, особенно по поддержанию порядка на улицах. В связи с этим незамедлительно последовал указ, обязавший Министерство полиции пересматривать полицейские штаты городов, подбирать на службу в полицию достойных чиновников, контролировать правильность и целесообразность разделения городов на части и кварталы. Можно вполне обоснованно говорить о том, что вначале XIX в. главное внимание уделялось организационно-штатному укреплению городской полиции.

Сельская полиция по-прежнему существовала в виде так называемых нижних земских судов. Их участники избирались на уездных дворянских собраниях и утверждались губернаторами. Такая организация сельской полиции имела свою слабую сторону – дворяне, жившие в уездах, старались уклониться от выполнения хлопотной, и малооплачиваемой службы в составе нижнего земского суда. Вначале XIX в. эта тенденция стала проявляться особенно сильно в связи с усилением власти губернского чиновничества над выборной земской администрацией. С учетом такого положения дел в 1804 г. издали Указ, который давал право Министерству внутренних дел в уездах некоторых губерний назначать членов нижнего земского суда без проведения выборов на уездных дворянских собраниях. В дальнейшем это правило распространилось и на некоторые уезды, “не обозначенные в Указе 1804 года”.

Чиновникам Министерства внутренних дел было установлено, что сельская полиция не всегда “выполняет свои обязанности с должной тщательностью, чему главная причина в употреблении времени безотчетно”. В целях преодоления этого недостатка Министерство внутренних дел ввело для капитан-исправников специальный журнал, который регулярно предо-

ставлялся губернскому правлению. В журнале фиксировалась вся деятельность полиции. Кроме того, нижнему земскому суду дали право взаимодействовать с полицейскими и “прочими не только равными себе, но и высшими учреждениями других уездов и губерний”, минуя губернское правление. Это заметно повысило оперативность в его деятельности.

Кроме городской и сельской полиции вначале XIX в., на рудниках, транспорте, а также заводах и прилегающей к ним местности действовали ведомственные полицейские структуры. “Горная полиция” работала в горнодобывающих районах. Она подчинялась на государственных предприятиях непосредственно управляющему рудником, а на частных - представителю государства - инспектору. Для руководства горнозаводской полицией управляющий рудником или берг-инспектор назначали полицмейстера. Он действовал в поселках при рудниках. В “округах”, т. е. в близлежащих деревнях и селах назначался так называемый “горный исправник”. Он являлся участником нижнего земского суда уезда, в котором находилось горнодобывающее предприятие. На военных заводах, по примеру Тульских оружейных, также создавалась своя полиция. Ее деятельностью руководил полицмейстер, который подчинялся директору предприятия.

В 1809 г. в России было сформировано центральное управление путями сообщений – “Дирекция водяных и сухопутных коммуникаций”. Вся территория страны разделялась на 10 округов, в каждом из которых был свой директор. В округе создавалась специализированная транспортная полиция. Ее задачей являлось обеспечение безопасности на речном и шоссейном транспорте, сопровождение грузов и предотвращение их хищений. Полицейские команды формировались директором округа. Они подчинялись ему и действовали независимо от местной администрации, городской и сельской полиции.

В сибирских губерниях, после проведения в 1822 г. реформы местного управления, устройство и состав городской полиции зависели от количества местных жителей. Все города Сибири делились на три категории: многочисленные, среднечисленные и малочисленные. Организация сельской полиции в сибирских губерниях учитывала проживание в них народностей, которые вели кочевой образ жизни и находились на стадии родоплеменных отношений. В состав земской полиции губернатором назначался “смотритель за инородческими поселениями”. Он контролировал деятельность так называемых “инородческих управ”, избравшихся из числа родоплеменной знати. В частности, следил за тем, чтобы “знатные инородцы, никакой службы не исправляющие, не вмешивались в дела полиции и управления”.

Особое политико-административное значение имели Санкт-Петербург и Москва. Обер-полицеймейстеры этих городов руководили полицией и подчинялись генерал-губернаторам.



В 1804 г. Петербургская полиция разделилась на "внутреннюю" и "внешнюю" части. "Внутреннюю часть" составляли собственно управы благочиния, частные приставы, квартальные надзиратели. Они исполняли распоряжения городских властей и "судебных мест", производили следствие и контролировали деятельность торговых заведений и соблюдение паспортного режима. "Внешняя часть" представляла собой, по существу, специализированную наружную службу полиции. Ее не связывали рамки полицейской части или квартала. Она поддерживала общественный порядок и патрулировала город. Несли эту службу полицмейстеры и находившиеся в их подчинении полицейские команды, а также команда ночной и пожарной стражи. Общее руководство "внутренней" и "внешней" частью осуществлялось обер-полицмейстером.

Реорганизация полиции Москвы произошла с учетом большой территории старой столицы и ее традиционной связи с близлежащими деревнями. В этих условиях было признано целесообразным усилить взаимодействие московской городской и уездной полиции и предоставить городской полиции право действовать в уезде без обращения к уездному исправнику. Согласно указу "О соединении московской градской полиции с земскою", московский уезд "в полицейском отношении" разделялся на шесть "станов", примыкавших к городу. В каждый стан из городских квартальных надзирателей назначался становой пристав. Подчиняясь капитан-исправнику, он, тем не менее, обязан был выполнять все распоряжения городской полиции, не обращаясь к полиции уездной.

В Петербурге, для "удобства в полицейском отношении" некоторые близлежащие селения присоединялись на правах квартала к какой-либо части города и подчинялись становому приставу. В 1824 г. все "населенные места" примыкавшие к городу, вошли в состав отдельного полицейского участка, независимо от уездной полиции. В этот участок назначался специальный заседатель. Он имел в своем подчинении полицейских унтер-офицеров и конных жандармов. Заседатель участка наблюдал за порядком в пригородных селениях и "людьми развратного и худого поведения". Подчинялся он обер-полицмейстеру города, находясь, по существу, в положении городского частного пристава.

Таким образом, в столицах единое уездное полицейское управление начинало руководить и городской и сельской полицией. В масштабах всего государства это происходит только во второй половине XIX в.

В деятельности полиции Санкт-Петербурга и Москвы имелись и другие особенности. Например, обер-полицмейстеры этих городов назначались на свои должности только повелением императора. Здесь же впервые к охране общественного порядка и содействию полиции стали привлекаться жандармские формирования, созданные в 1815 г. для поддержания порядка в войсках. Жандармские эскадроны Москвы и Санкт-Петербурга находились в распоряжении столичных обер-полицмейстеров и использо-

вались ими, главным образом, для поддержания порядка в местах большого скопления людей, во время праздников и тому подобных случаях.

Анализ полицейской деятельности в России начала XIX в. показывает: в Министерстве внутренних дел сосредоточилось руководство всеми полицейскими учреждениями страны; это позволило поднять эффективность управления ими, производя необходимые изменения в их организации и деятельности с учетом социально-экономических, демографических и политических факторов; в то же время функции и компетенция полиции в основном оставались такими же, как и в конце XVIII в., когда они были определены в “Учреждении для управления губерний” 1775 г. и в “Уставе благочиния” 1782 г.

В первой половине XIX в. совершенствовались не только система полицейских учреждений Российской империи, но и осуществлявшиеся ими функции. В частности, дальнейшее развитие получило регулирование паспортного режима. С 1809 г. в Петербурге, а в 1816 г. в Москве, начали действовать адресные конторы, являвшиеся отделениями полиции. Все лица, работавшие по найму в частных домах, обязаны были зарегистрироваться в адресной конторе и получить там “вид на жительство” или иначе “адресный билет”. При перемене работы или места жительства, а также в случае окончания срока действия “адресного билета” требовалась новая регистрация. Причем, “вид на жительство” не выдавался без положительного отзыва со старого места работы. За исполнением этого следили частные приставы и квартальные надзиратели. В Петербурге в конторе адресов имелось отделение для регистрации иностранцев. Оно было связано с особой канцелярией при министре полиции и контролировало выдачу паспортов иностранцам.

Наиболее важные изменения в регулировании паспортного режима произошли с принятием в 1803 г. “Устава о паспортах и беглых”. Устав предусматривал обязательность паспортов для всех лиц и запрещал отлучаться без паспорта с постоянного места жительства. Паспорта вводились отдельно для каждого сословия. Не служившие 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 гербовым 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 предьявителя, возраст, семейное положение, срок, на который выдали 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 передвижения населения устанавливалась обязательность предъявления паспортов соответствующему начальству или местной полиции. Домовладельцы, владельцы гостиниц и постоялых дворов должны были предъявить в полицию сведения обо всех прибывших и выбывших лицах. Предъявление паспортов было обязательным не только для приезжих, но и для местных жителей, переменивших квартиру.

## **2. Совершенствование полицейских учреждений при Николае I**

Дальнейшее совершенствование системы российского государственного управления связано с деятельностью специального комитета, образованного в начале 1826 г. и с личностью самого императора, неуклонно борвшегося с коррупцией и последовательно занимавшегося вопросами внутренней безопасности страны.

Николаю I приписывают фразу: «В России не крадет только один человек – это я». Считая себя первым дворянином империи, являясь весьма набожным человеком, Николай, как мог, боролся с пороками общества, ставя превыше всего честь.

В период его царствования был положен конец таким явлениям, как фаворитизм и кумовство, получившим особое распространение в России в период посменного царствования Анны Иоанновны, Елизаветы Петровны и обеих Екатерин. У него не было явных любимчиков или приближенных, которых он осыпал бы царскими милостями, спеша облагодетельствовать за счет казны. Николай Павлович равнодушно относился к роскоши, воздерживался и от преподнесения, и от принятия дорогих подарков. Для отличия верноподданных из числа офицерства и чиновничества, помимо существовавшей наградной, ввел дополнительно систему поощрений в виде аренды поместий и весьма скромных денежных премий. Последние не были слишком обременительны для казны, не превышая пяти тысяч рублей в год. В период насыщенного военными кампаниями правления Николая Первого не было ни единого случая дарения кому-либо дворцов или тысяч крепостных душ.

Для борьбы с казнокрадством Николай Первый ввел ревизии, которые проводились во всех госучреждениях и губерниях, включая армию. Ранее такой практики не существовало: ревизии проводились от случая к случаю по личному указанию царствующего монарха. Теперь они стали регулярны и повсеместны, что приводило вороватых чиновников в неописуемый ужас. Написанный именно в тот период «Ревизор» Н. В. Гоголя

хорошо показывает царившую в обществе атмосферу. Известны слова Николая, сказанные на премьере спектакля в Императорском Александровском театре в 1836 г.: «Тут всем досталось. А больше всех – мне!».

На пост министра финансов империи – ключевой в затеянной борьбе с казнокрадством и коррупцией – император назначил генерала от инфантерии Е. Ф. Канкрин. Именно ему, обрусевшему немцу, специалисту и человеку с безупречной репутацией, отец императора Павел Первый в свое царствование поручил вести расчеты с союзниками России по антинаполеоновской коалиции. Органы прокурорского надзора, входившие тогда в подчинение Министерства юстиции и успешно функционировавшие, с конца 1839 г. возглавил известный своими консервативными взглядами граф В. Н. Панин.

Деятельная реакция царя была адекватно эмоциональной. «В губернии он разослал доверенных сановников для производства строгой ревизии, – писал В. О. Ключевский. – Вскрывались ужасающие подробности, обнаруживалось, например, что в Петербурге, в центре, ни одна касса никогда не проверялась, все денежные отчеты составлялись заведомо фальшиво, несколько чиновников с сотнями тысяч пропали без вести. В судебных местах император нашел два миллиона дел, по которым в тюрьмах сидели 127 тысяч человек. Сенатские указы оставались без последствий подчиненными учреждениями. Губернаторам назначен был годовой срок для очистки неисполненных дел». Однако в дальнейшем император сократил его до трех месяцев, дав проворовавшимся губернаторам слово дворянина: «Отдать их в случае выявленных нарушений под суд». Прогрессившее в начале 50-х г. XIX в. «дело Политковского» подтвердило серьезность этих намерений.

А. Г. Политковский начинал службу в Цензурном комитете при МВД, затем стал управляющим делами Совета Главного штаба Его Императорского Величества, где отвечал за военные поселения. В 1831 г. возглавил канцелярию государственного комитета, который фактически выполнял функции фонда для оказания помощи инвалидам Отечественной войны. Опытный интриган, Политковский умел производить нужное впечатление, говорить, когда надо, правильные речи, пускать пыль в глаза. Считался вполне благонадежным чиновником. Получая без проволочек государственные награды и чины, в 1851 году стал тайным советником, что соответствовало согласно Табели о рангах армейскому генерал-лейтенанту.

Александр Гаврилович, человек честолюбивый, дорожил своим положением в обществе. Любил жизнь, не стесненную в средствах. Невзирая на весьма скромное служебное положение, был известен в столице как большой мот и кутила. Люди, бывавшие у него дома, рассказывали о царящей там невероятной, баснословной роскоши. Большинство были увере-

ны, что заведующий канцелярией получает хорошие доходы с имений (которых у него на самом деле не было), а также от карточных выигрышей.

Педантичный В. Н. Панин настоял на проверке инвалидного комитета. Вскоре открылась и первая недостача в 10 тысяч рублей, не внесенная в учетные расходные книги. Внятных объяснений по этому поводу г-н Политковский не дал. Тем временем ревизоры обнаружили огромную растрату, выражаемую цифрой с шестью нолями. Замять скандал не удалось. Политковский внезапно заболел и 1 февраля 1853 г., всего через несколько дней после ревизии умер. Поговаривали, отравился. Вдова и племянник спешно принялись прятать особо ценные вещи по знакомым и отдавать их в заклад.

Гроб с телом скоропостижно скончавшегося высокого чиновника поставили в церкви для отпевания и прощания: покойный в парадном мундире, разложенные на подушках награды, толпы желающих проститься, приготовленный к публикации в день похорон некролог в «Русском инвалиде», но... Об открывшейся растрате стало известно императору. Он распорядился немедленно арестовать председателя и всех членов комитета, лишить их чинов и орденов и всех отдать под суд. Не забыли и про покойного: все его награды тут же убрали, мундир сняли и облаченное в штатский костюм тело отправили сразу после отпевания на кладбище. На простых дорогах.

Известно, что один из патриотически настроенных граждан по фамилии Яковлев покрыл растрату за свой счет, получив за этот гражданский подвиг высочайшую благодарность, звание камергера, чин коллежского советника и орден Святого Владимира III степени.

После резонансного «дела Политковского» по стране прошли строжайшие ревизии в поисках казнокрадов. Суды над проворовавшимися чиновниками стали обычным явлением. Только в 1853 г. под судом находились 2540 чиновников.

Боролся император и с взяточничеством, разделяя мздоимцев и казнокрадов. При вскрытии фактов взяточничества со стороны крупных чиновников последних, как правило, снимали с поста, не возбуждая уголовного преследования. Так, псковский губернатор Ф. Ф. Бартоломеи вымогал взятки по несколько тысяч рублей от подчиненных. За эти и другие злоупотребления он был уволен с поста, а впоследствии, в 1846 г. и вообще исключен со службы. Аналогично за злоупотребления был уволен и губернатор Восточной Сибири В. Я. Руперт. Он ввел новые местные налоги, часть которых, как установила ревизия, потратил на личные нужды.

По мнению некоторых историков, Николай Первый чересчур снисходительно относился к мелкому взяточничеству среди чиновников. Так, по свидетельству генерал-адъютанта И. С. Фролова, император решил узнать, кто из губернаторов не берет взятки. Оказалось, что таких на всю империю только двое: ковенский (А. А. Радищев – сын известного писате-

ля) и киевский (И. И. Фундуклей). Раздосадованный самодержец надолго задумался над полученными сведениями, но решил оставить все как есть, без последствий. А прокомментировал информацию в кулуарах так: «Что не берет взятки Фундуклей, это понятно, потому что он очень богат, ну а если не берет их Радищев, значит, он чересчур уж честен».

Безусловно, контролировать всех нечистых на руку чиновников император не мог физически. Запущенная еще Петром Первым чиновническо-бюрократическая машина работала уже вовсю и, набирая обороты, требовала в качестве смазки несправедливую мзду. Считаясь абсолютным монархом, полновластным хозяином земли русской, Николай на деле таковым не был. В порыве откровения он честно признавался: «Россией управляю не я, а столоначальники».

Современник Николая – сенатор К. И. Фишер писал в мемуарах: «Николай Павлович служил России добросовестно, но ошибался в системе и был обманываем с отвратительным цинизмом».

Процветало казнокрадство и в армии. И не только интенданты. Еще со времен императора Петра офицеры, виновные в растратах казенных денег, не подвергались арестам или увольнению со службы. Их наказывали лишь частичным или полным лишением жалованья (имение – символ службы государю – отнималось реже). После смерти Петра даже такое столь щадящее наказание применялось не так часто. Почти целое XVIII столетие, исключая лишь недолгое царствование Павла Петровича, офицеры-казнокрады практически не привлекались к каким бы то ни было мерам дисциплинарной или уголовной ответственности.

Не лучше обстояло дело и в царствование Александра Первого. Офицеров армии – победительницы Наполеона ревизоры и комиссары предпочитали лишней раз не трогать. Бороться с разгильдяйством, в том числе казнокрадством в армии, по-настоящему начал только Николай Павлович.

Вот что писал в «Записках о Крымской войне» ее участник, генерал И.С. Вдовиченко: «Полковые и батарейные командиры в прошлую кампанию (в 1853 г.) в княжествах придунайских так набили себе карманы и порядочные куши отправили в Московский опекунский совет, о чем когда узнал кн. Горчаков, то хотел назначить следствие. Насилу его отговорили приближенные, что так водилось всегда».

Увеличились роль и значение министерства внутренних дел в системе полицейских учреждений. Усилились его управленческие функции за счет сокращения компетенции губернского управления. МВД передали изъятые из ведения губернского начальства: решение кадровых вопросов, определение штатной численности, формирование новых полицейских учреждений в городах и сельской местности, и что особенно важно – контроль расходования денежных средств, отпущенных на полицейские нужды.

Значительно расширились контрольные функции Министерства. Раньше основным источником, на основании которого оно судило о состоянии местных дел, был отчет губернатора, содержащий специальный раздел, посвященный полиции. Ситуация меняется в 30-х г. XIX в. С этого времени начинает расширяться практика служебных командировок министерских чиновников для ознакомления с деятельностью городской и сельской полиции. Среди служащих Министерства увеличилось число так называемых “чиновников для особых поручений”, которые проводили в командировках значительную часть своего рабочего времени.

В 1842 г. министр внутренних дел граф Л.А. Петровский сделал обязательными длительные командировки и для директоров Департамента полиции. Он считал, что “министерство не может полагаться на точное и верное исполнение своих постановлений, если само не наблюдает за точностью исполнения”.

В 1847 г. министерство провело ревизию полицейских учреждений более чем в половине губерний страны, и только в трех из них состояние полиции было признано удовлетворительным. Самым распространенным недостатком являлась слабая эффективность и низкая оперативность деятельности сельской полиции. И это неудивительно. Ведь на уезд, сельское население которого нередко превышало 100 тыс. человек, приходилось всего 4–5 штатных полицейских чиновников. Малочисленная сельская полиция была перегружена административно-хозяйственными функциями. В результате с большими проволочками и недостатками осуществлялось ею проведение следственных действий, исполнение наказаний за мелкие преступления и административные правонарушения.

Проанализировав недостатки правоохранительной работы, в Министерстве внутренних дел начали рассматривать вопросы полицейской реформы. Однако ее проведение не входило в намерения Николая I. И все-таки отдельные преобразования осуществлялись. В 1850 г. в Министерстве внутренних дел произошло первое за всю его историю сокращение штатов. Николай I стремился, таким образом, укрепить дисциплину и повысить эффективность управления. В 1853 г. законодательно установили порядок, по которому во всех городах полицейские команды стали комплектоваться из солдат и унтер-офицеров, призванных 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”. В 1859 г. сформировали институт судебных следователей. Им передали проведение предварительного расследования, которым ранее занималась полиция.

Стабильностью отличалась работа городской полиции. Оставались неизменными ее штатная численность, принципы организации, функции и компетенция, определенные еще в “Уставе благочиния”. Они выдержали

проверку временем. Пересмотр полицейских штатов, периодически происходивший в городах, обычно заканчивался утверждением установленного ранее числа полицейских. Это вызывалось тем, что при первичном (в начале XIX в.) утверждении штатов полиции для каждого города учитывались все его социально-экономические и демографические характеристики, мало изменившиеся к середине века. Медленный рост промышленности и стабильность городского населения вели к экономическому отставанию страны. В то же время это обеспечивало достаточно постоянный и невысокий уровень преступности в городах. Преступления случались довольно редко и, как правило, носили очевидный характер. Поэтому не было острой проблемы с их раскрываемостью.

Например, в Москве при населении в 370 тыс. чел. в середине XIX в. совершалось 5–6 убийств, 2–3 грабежа и разбоя в год, около 400 случаев мошенничества и 700 краж, из которых примерно 2/3 раскрывались. Исходя из того, что на некоторых докладах Министерства внутренних дел, со сведениями о количестве совершенных преступлений, Николай I делал пометку “Читал с удовольствием”, можно прийти к выводу о его удовлетворенности результатами охраны правопорядка.

Правда были и другие мнения о полицейской деятельности. В среде высшего чиновничества, среди столичной аристократии пользовалось популярностью высказывание министра финансов графа А. Канкрин о том, что если в других странах революции происходят от недостатков в области экономики и финансов, то в России это может случиться от недостатков в организации и деятельности полиции.

Заметным событием в общественной жизни стала публикация в 1859 г. в журнале “Современник”, издававшемся Н.А. Некрасовым и Н.Г. Чернышевским, романа М. Филипова “Полицмейстер Бубенчиков”. На его страницах не только критиковалась деятельность полиции, но и “обличался” нравственный облик ее служащих.

Характерным явлением для организации и деятельности городской полиции того времени, было стремление усилить наружную, т.е. постовую службу. Для этого во многих городах увеличивалось число так называемых полицейских будок. Пример внимательного отношения к их строительству и содержанию подал сам император Николай I, посетивший несколько образцовых будок. В 1853 г. для усиления патрульно-постовой службы полиции в городах были сформированы полицейские команды из “нижних военных чинов”. Их численность определялась из расчета 5 полицейских на 2 тысячи жителей. Подчинялись эти команды полицмейстеру.

В середине XIX в. предприняли меры и по совершенствованию системы прохождения полицейской службы. Рядовые полицейские получили возможность дослужиться до унтер-офицерского звания. Унтер-офицер полиции после сдачи соответствующего экзамена мог получить низший (14) классный чин по действовавшей еще с петровских времен “Табели о



рангах”. Это освобождало его от телесных наказаний и давало право на повышение жалования в два раза. Полученный чин сохранялся за ним и в случае ухода со службы в полиции. Лишали классного чина только по суду. Право на экзамен предоставлялось лишь при безупречной службе унтер-офицера. Если же он являлся квартальным надзирателем, то учитывалось и положение дел во вверенном ему квартале.

Экзаменуемый должен был показать знание “краткого катехизиса”, т.е. основных положений и норм христианской морали, умение бегло и грамотно читать и писать, выполнять арифметические действия. Он обязан был знать инструкции для квартального надзирателя, правила ведения служебной переписки и статистического учета правонарушений, а также “порядок, соблюдаемый при отыскании людей, укрывающихся от полиции” и “правила первоначальных следственных действий”.

Как и в предшествовавший период времени, к середине XIX в. сохраняла свои особенности столичная Санкт-Петербургская полиция. В 1838 г. после проведения многолетней ревизии император утвердил новое положение, регламентировавшее ее организацию и деятельность. Город разделялся на 13 частей и 56 кварталов. Во главе каждой части Санкт-Петербурга стояло два частых пристава – один “для дел полиции исполнительной и распорядительной”, второй – “для расследования, следствия о преступлениях”. В результате на уровне полицейской части Санкт-Петербурга действовало два самостоятельных руководителя, один из которых отвечал за административную и оперативно-розыскную деятельность, охрану общественного порядка; второй контролировал проведение дознания и следствия. За соблюдением законов частными приставами надзирали “стряпчие полицейских дел”, которые находились в распоряжении губернского прокурора.

Наряду с укреплением частей в столице создавалось новое звено полицейского управления в виде полицмейстера. Назначались три полицмейстера, в ведении каждого из которых было несколько полицейских частей города. Ежедневно полицмейстер принимал доклады частных приставов и давал им распоряжения.

Санкт-Петербургский полицмейстер имел достаточно высокий чин пятого класса, соответствовавший по табелю о рангах чину армейского генерала. Всю полицию города возглавлял Санкт-Петербургский обер-полицеймейстер. Он подчинялся генерал-губернатору столицы, назначался на свою должность самим императором, которому и представлял периодические доклады о положении дел в городе. Санкт-Петербургский обер-полицеймейстер в силу своего особого положения по существу не зависел от министра внутренних дел.

Укреплению столичной полиции уделялось постоянное внимание. Например, в конце 50-х гг. на полицейскую службу в Петербурге были приглашены выпускники привилегированного Училища правоведения. В

распоряжении только столичных полицмейстеров имелись сформированные из отставных солдат и унтер-офицеров “пешие полицейские команды” и команды “городских стражей”. В каждой части города действовал так называемый “съезжий дом”, в котором располагались частные приставы, городовые унтер-офицеры, имелись помещения для арестантов и для приведения в исполнение приговоров в виде телесных наказаний. Каждая полицейская часть делилась на 4–6 кварталов во главе с квартальным надзирателем. На территории части было несколько достаточно больших полицейских будок, в которых круглосуточно находился один из городских полицейских и мог располагаться усиленный ночной полицейский дозор.

Принятые меры способствовали тому, что в отличие от многих европейских столиц Санкт-Петербург середины XIX в. не знал такого явления, как “городское дно”, где сосредоточивалось немало преступников. В российской столице обеспечивался высокий правоохранный уровень. Например, в 1831 г. здесь совершили в 60 раз меньше краж, чем в Лондоне. А ведь жителей в нем было лишь в 3 раза больше, чем в Санкт-Петербурге.

Мероприятия по укреплению сельской полиции.

Наиболее слабым звеном полицейской системы российской империи являлась полиция сельская. Структура ее организации и содержание деятельности не менялись со времени образования в 1775 г. По-прежнему сельская полиция существовала в виде нижнего земского суда, состоявшего из капитан-исправника и нескольких его помощников в лице земских заседателей, сотских и десятских. Земских заседателей выбирали из числа дворян, а сотских и десятских – из числа крестьян уезда. Крестьяне, как правило, неохотно выполняли полицейскую повинность, которую им приходилось сочетать с полевым трудом.

В результате на всей территории уезда действовало лишь несколько штатных полицейских служащих, находившихся в постоянных разъездах и обязанных, помимо борьбы с преступностью и охраны общественного порядка, выполнять различные поручения губернатора. Зависимость от губернской постоянно растущей бюрократии часто противоречила дворянским представлениям о чести и достоинстве и заставляла их избегать службы в нижнем земском суде.

Император Николай I попытался исправить сложившееся положение дел. В 1832 г. он призвал дворянство не уклоняться от службы в уездной полиции и избрать на эти должности “людей, истинно достойных имени блюстителей общественного порядка”. Обращение подкреплялось повышением оклада служащих сельской полиции. Сотскими и десятскими решили брать вместо крестьян отставных солдат на условиях, определяемых местной администрацией.

Однако эти меры признали недостаточными и министр внутренних дел граф Д.Н. Блудов, один из крупнейших государственных деятелей Рос-

сии XIX в., подготовил новое положение о земской полиции. Николай I утвердил его в июле 1837 г.

Уезд разделили на несколько участков-станов. Каждый из них возглавлял становой пристав. Назначал его губернатор из кандидатов, представленных дворянским уездным собранием. Становой пристав должен был постоянно жить на своем участке, для чего ему давали средства на приобретение дома. Он распоряжался рассыльными, которые также выполняли полицейские функции. В его подчинении находились сотские и десятские, выбиравшиеся на эту должность от определенного количества крестьянских дворов. С 1857 г. нижний земский суд как учреждение сельской полиции стал именоваться просто земским судом. Капитан-исправника – руководителя сельской полиции – стали называть в официальных документах земским исправником. Он начал управлять сельской полицией фактически на принципах единоначалия, что значительно повышало эффективность правоохранительной работы.

Главной задачей сельской полиции являлось “охранение общественного спокойствия, благочиния, усмирения всякого действия, противного верноподданническому долгу и послушанию, донесение о том начальству; предупреждение и прекращение всяких непозволительных и соблазнительных сборищ, принятие в случае нужды особенных мер для ограждения безопасности какого-либо селения, дома или частного лица. Меры безопасности от воров и разбойников, поимка оных и истребление оных”.

В Положении о земской полиции 1837 г. более четко определялся порядок ее взаимодействия с другими учреждениями. Ведя предварительное следствие по всем преступлениям, совершенным на территории уезда, земский суд имел право за “малые вины” применять исправительные наказания”. К малым винам относилось пьянство, “буйство”, нарушение общественного порядка, а также “кражи-мошенничества и всякие обманы”, нанесение ущерба не свыше 20 рублей и совершенные одним лицом не более трех раз.

Под “исправительными наказаниями”, применявшимися сельской полицией, понимались, прежде всего, телесные наказания для крестьян. Те же правонарушения, совершенные лицами “дворянского или духовного звания”, выходили за пределы административной компетенции сельской полиции и должны были рассматриваться в уездном или губернском суде.

Изучение рассмотренных событий позволяет сделать вывод о том, что в первой половине XIX в. осуществлялось совершенствование организационной структуры общей полиции Российской империи. Прежде всего, изменился аппарат центрального управления. Кроме того, расширились управленческие учреждения уездной полиции. Стабильность социально-экономического и государственного строя не требовала глубоких реорганизаций и кардинальных перемен в правоохранительной работе. Наделение же полиции значительным объемом административно-хозяйственных функций объяснялось главным образом слабостью местного самоуправления.

### **3. Реформирование органов внутренних дел во второй половине XIX века**

Начавшаяся отмена крепостного права в России потребовала реорганизации полицейских учреждений. 25 декабря 1862 г. были приняты "Временные правила об устройстве полиции в городе и уездах губернии". Уездную и городскую полицию объединили, подчинив уездным полицейским управлениям. Главу уездной полиции – уездного исправника стало назначать правительство. Раньше он избирался дворянами уезда. Уезды делились на станы. Осуществлением полицейских функций в них руководили становые приставы. Нижними полицейскими чинами в уездах оставались сотские и десятские, избиравшиеся из крестьян. Городская полиция сохранялась только в столице, губернских и наиболее крупных уездных городах. В городах, подведомственных уездному полицейскому управлению, полицейскую службу несли городские и участковые приставы, а также полицейские надзиратели.

8 июня 1860 г. был подписан Указ, передававший предварительное следствие вновь учреждавшимся судебным следователям. Ранее оно осуществлялось полицией. Судебные уставы от 20 ноября 1864 г. подтвердили это положение, указав, что полиция проводит дознание и выполняет законные требования судебных органов. В соответствии со статьей 254 Устава уголовного судопроизводства полиция проводила дознание "посредством розысков, словесными расспросами и негласным наблюдением, не производя ни обысков, ни выемок в домах". Эти следственные действия полиция имела право вести только тогда, когда следы преступления могли исчезнуть до прибытия судебного следователя. Ему полиция передавала все материалы дознания и с этого момента обязана была выполнять его отдельные поручения. В результате с принятием Судебных уставов 1864 г. судебно-следственные функции полностью изымались из ведения полиции.

9 июня 1878 г. в штаты уездных полицейских управлений ввели должность полицейского урядника. Он занимал среднее положение между становым приставом и сотским. Урядники, главным образом, занимались предупреждением и пресечением преступлений, а также производством дознания по уголовным делам. В меньшей степени им приходилось вести управленческую, хозяйственную, санитарную и другую подобную работу. Такие работы осуществлялись другими чинами уездных полицейских управлений.

Обращает на себя внимание и то, что полиция по-прежнему сохраняла достаточно широкий круг обязанностей. Любые действия по управлению уездом – от застройки улиц, до составления ведомостей о родившихся, вступивших в брак и умерших – относились к компетенции уездного полицейского управления.

С 6 августа 1880 г. началась широкомасштабная реформа российской полиции, обусловленная глубоким правительственным кризисом. Его вызвала поднявшаяся тогда небывалая волна революционного террора. Назовем только самые известные акции революционного подполья, вызвавшие панику в правительственных кругах.

В 1878 г. 24 января В. Засулич стреляет в Петербургского обер-полицмейстера генерала Ф.Ф. Трепова; спустя несколько недель в Киеве убит жандармский офицер барон Гейкинг, а в Ростове-на-Дону – агент III отделения Никонов; 4 августа С. М. Кравчинский наносит смертельный удар ножом шефу жандармов Мезенцеву и скрывается. В 1879 г. в феврале убит Харьковский губернатор Кропоткин; в марте Л. Мирский совершает покушение на шефа жандармов генерала Дрентельна; 2 апреля А.К. Соловьев стреляет в царя; в октябре-ноябре одно за другим следуют покушения на Александра II. Наконец, 5 февраля 1880 г. С.Н. Халтурин производит взрыв в резиденции царя в Зимнем дворце. Попытки полиции обнаружить террористов не дают никаких результатов.

12 февраля 1880 г. Александр II подписал указ о создании "Верховной распорядительной комиссии по охране государственного порядка и общественного спокойствия". Перед ней поставили цель: "положить конец беспрерывно повторяющимся покушениям дерзких злоумышленников поколебать в России государственный и общественный порядок". Председателем комиссии был назначен граф М.Т. Лорис-Меликов.

Результатом работы комиссии стало упразднение III отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии и передача его функций созданному в составе МВД Департаменту полиции. Ему подчинили и Отдельный корпус жандармов, который с 1871 г. являлся органом дознания по политическим преступлениям. С этого момента МВД сосредоточило в своих руках управление всей полицией империи, а министр стал также шефом жандармов.

Департамент полиции, созданный в структуре МВД, был призван направлять и координировать работу всей полиции империи. Он состоял из отделов или делопроизводств, руководивших отдельными сторонами его деятельности. Количество делопроизводств менялось в зависимости от ситуации в стране. В 80-е гг. XIX в., например, в состав Департамента входили: распорядительное, законодательное, секретное, судебное и исполнительное делопроизводства. В 1894 г. было создано делопроизводство, которое контролировало изготовление и хранение взрывчатых веществ, питейное дело, вело переписку по еврейскому вопросу и фабричным делам.

Отдельный корпус жандармов по-прежнему оставался воинской частью и в силу этого плохо вписывался в невоенное министерство. Жандармерия и Департамент полиции подчинялись одному должностному лицу - товарищу министра, заведующему полицией. Кроме того, на Департамент полиции возлагалось руководство жандармерией по обнаружению и рас-

следованию преступлений. Тем не менее, корпус в значительной мере сохранил свою независимость.

Независимость жандармерии ставила в двусмысленное положение губернаторов. Дело в том, что губернатор был одновременно и представителем высшей власти и высокопоставленным чиновником МВД, которому за исключением жандармерии подчинялась вся губернская полиция. В губернии, таким образом, действовало две независимых управленческих структуры. В результате, объединение общей и политической полиции, проведенное 6 августа 1880 г., являлось незаконченным, неполным и оставалось таковым вплоть до февраля 1917 г.

Организация полицейского аппарата Российской империи вообще и общей полиции в частности была сложной и не отличалась стройностью и единообразием. "Временные правила" 1862 г. устанавливали, что в губернских и наиболее крупных городах сохраняется городская полиция, независимая от уездной. Во главе городской полиции стоял полицмейстер, который назначался губернатором. В каждой части, кроме того, полагались помощники пристава и полицейские надзиратели.

Основным звеном полицейской структуры был участок, во главе которого стоял пристав. В участок кроме пристава входили два его помощника, прикомандированный офицер и письмоводитель. Каждый участок охватывал от трех до четырех тысяч человек. Участки делились на околотки во главе с околоточными надзирателями. Околоточные надзиратели руководили городскими, постовой службой, дворниками, наблюдали за внешним порядком, освещением улиц и дворов, правильностью ведения домовых книг, пропиской паспортов, своевременным открытием и закрытием торговых заведений и многими другими сторонами жизни околотка. Ежедневно к 9 часам околоточные являлись в участок. Здесь они докладывали о случившихся ночью происшествиях. Здесь же получали к исполнению различные поручения, касавшиеся практически всех сторон жизни околотка.

Непосредственная охрана внешнего порядка возлагалась на городских. Они несли постовую службу на улицах. Посты делились на постоянные, подвижные, суточные, ночные и дневные. В 1883 г. в Санкт-Петербурге насчитывалось 559 постов, 504 из которых были суточными.

Переход российского капитализма к своей завершающей фазе развития – империализму, как известно, сопровождался дальнейшим усилением эксплуатации трудящихся масс, ухудшением их материального положения и физического состояния. Следствием этого, как и раньше, явился рост уголовной преступности.

Нельзя не отметить одну весьма важную особенность: такие преступления, как грабежи, разбои и кражи, в этот период нередко являлись своеобразным протестом рабочего класса против угнетения и несправедливости со стороны правящего сословия. На подобное явление в условиях

эксплуатации обращал внимание еще Ф. Энгельс, говоря, что преступления – это первая, наиболее грубая и самая бесплодная форма социального протеста («возмущения») рабочего класса .

Однако преступность в России с 1889 по 1908 г. в целом выросла незначительно, что можно объяснить следующими причинами. Во-первых, органы правопорядка были заняты преимущественно политическими делами в годы первой русской революции. Это подтверждается статистическими данными, свидетельствующими о значительном сокращении уголовных дел в мировых судах. Во-вторых, замедление темпов роста преступности произошло также в результате отвлечения мужского населения на службу в армии в связи с русско-японской войной. Но этот процесс длился недолго. Уже в 1906 г. с подавлением русской буржуазной революции преступность снова растет. Наиболее интенсивно росло количество краж, грабежей и разбоев. Их постоянный рост отмечался вплоть до первой мировой войны. Так, с 1909 по 1913 г. число краж увеличилось на 34 % (с 125201 до 167755), грабежей и разбоев – на 3,4 % (с 41895 до 43323).

Рост преступности обуславливался также крайне негативным моральным состоянием общества перед первой мировой войной. В этот период, отмечали многие ученые, регистрировалось самое большое количество уголовных посягательств, связанных с мошенничеством, подделкой документов и преступлениями против нравственности, распространением наркомании, преимущественно кокаинизма.

В целом ежегодно количество возбужденных уголовных дел составляло около 4 млн., из которых от 20 до 30 % дел прекращалось по оправдательным мотивам. Однако перед самым началом войны преступность заметно снизилась.

#### **4. Реорганизация политической полиции**

В первой половине XIX в. осуществили реорганизацию не только общей, но и политической полиции. Упразднение политического розыска и торжественное подтверждение отмены пыток стали первыми шагами на пути либеральных преобразований Александра I. Однако вскоре он убедился в том, что абсолютизм не может существовать без тайной полиции.

13 января 1805 г. образовали Комитет общей безопасности, по предложению одного из ближайших друзей царя Н.Н. Новосильцева. Он рассматривал дела, ранее входившие в компетенцию Тайной экспедиции. В положении о Комитете общей безопасности подчеркивалось, что “Министерство внутренних дел сообщать будет оному известия, через губернаторов получаемые и открываемые по дирекции почт, о подозрительных пе-

реписках". Министерство внутренних дел находилось в непосредственном контакте с Комитетом общей безопасности.

В 1810 г. к созданному Министерству полиции перешли "дела о государственных преступлениях". Функции политической полиции выполняла Особенная канцелярия Министерства полиции. Правителем Особенной канцелярии стал Я.И. де Санглен, служивший в Адресной конторе, где регистрировались иностранцы. Особенная канцелярия Министерства полиции осуществляла надзор за иностранцами в России, российскими подданными за границей, а также занималась цензурой. Александр I установил такой порядок, по которому начальник Особенной канцелярии делал ему личные доклады, часто без предварительного согласования со своим непосредственным руководителем.

Выполняя функции политической полиции, обладая не меньшей самостоятельностью, чем департамент Министерства, Особенная канцелярия постоянно расширялась. К 1819 г. она состояла из трех подразделений: так называемых "столов" и секретной части. Первый "стол" занимался вопросами выезда за границу и въезда в империю как российских, так и иностранных поданных, слежкой за иностранцами. Второй стол собирал "сведения о книжных лавках и типографиях", о привозе из-за границы книг и картин. В компетенцию третьего "стола" входил надзор за религиозными сектами и "подозрительными бродягами".

Секретная часть Особенной канцелярии контролировала "размещение по городам высланных из столиц", организовывала слежку за политически неблагонадежными лицами. Занималась она и делами о злоупотреблениях чиновников полиции.

Не без участия Особенной канцелярии и министра полиции весной 1812 г. было сфальсифицировано обвинение против М.М. Сперанского. Министр и правитель канцелярии обвинили его в измене, тайных связях с Наполеоном и поляками. Александр I прекрасно понимал лживость этих обвинений, но был вынужден пожертвовать своим главным советником. По приказу царя А.Д. Балашов и де Санглен взяли М.М. Сперанского под стражу. Статс-секретаря отправили в ссылку. Но и участники интриги не дождались благодарности. А.Д. Балашов вскоре был отстранен от управления Министерством полиции. Вместо де Санглена руководителем Особенной канцелярии назначили статского советника М.Я. фон Фока.

Когда в 1819 г. Министерство полиции вошло составной частью в Министерство внутренних дел, Особенная канцелярия также перешла в это ведомство. Кроме того, в годы царствования Александра I действовали структуры политической полиции, официально не объявлявшиеся. Они были тайными не только по методам действия, но и по способу образования.

Помимо перечисленных учреждений политическим розыском занималась Экспедиция тайной полиции при петербургском генерал-губернаторе. Свою агентуру имел и А.А. Аракчеев. После восстания Семе-



новского полка командир гвардейского корпуса князь Васильчиков составил проект устройства полиции, которая “должна быть так учреждена, чтобы и самое существование ее покрыто было непроницаемой тайной”. В январе 1821 г. Александр I одобрил этот проект. Начальником секретной полиции при гвардейском корпусе стал Грибовский. Впоследствии такая же полиция была учреждена во 2 армии на Украине.

Таким образом, органы политического сыска в первой четверти XIX в. сохранялись, но они были децентрализованы и действовали параллельно.

Николая I, пережившего военный мятеж в первые же часы своего царствования, не требовалось убеждать в необходимости реорганизации политического сыска. Внимание императора привлек двухстраничный проект генерал-лейтенанта Александра Христофоровича Бенкендорфа об устройстве “высшей полиции”.

Биография автора этого проекта во многом совпадала с жизненным путем декабристов. Он был потомственным военным, начавшим службу в 15-летнем возрасте и прошедшим наполеоновские войны от сражения при Прейсиш-Эйлау до “битвы народов” под Лейпцигом. А.Х. Бенкендорф состоял в масонской ложе, где его “братьями” были философ П.Я. Чаадаев, поэт А.С. Грибоедов и будущий декабрист П.И. Пестель. Он поддерживал дружеские отношения со многими декабристами, но никогда не разделял их взглядов. Как большинству выходцев из остзейских немецких семей, А.Х. Бенкендорфу была уготована успешная карьера. Он доказал, что русские цари не даром видели в остзейских дворянах наиболее верных слуг престола. Александр Христофорович был одним из немногих приближенных Александра I, предупреждавших его о существовании тайных обществ.

В 1821 г. он представил царю записку, в которой раскрывал программу и структуру “Союза благоденствия”. Эту организацию уже распустили, но А.Х. Бенкендорф проницательно замечал: “Весьма вероятно, что они желают лишь освободиться от излишнего числа с малым разбором на вербованных членов, коим неосторожно открыли все, составить скрытнейшее общество и действовать под завесою безопаснее”. На его проницательность указывал и общий вывод записки: “Буйные головы обманулись бы в бессмысленной надежде на всеобщее содействие”. Вместе с другими генералами, присягнувшими Николаю I, губернатор Васильевского острова разрушил надежды восставших. Понятно, что его мнение имело для царя немалое значение.

Сразу после восшествия на престол Николай I сообщил А. Аракчееву, что отныне он сам будет управлять канцелярией и увольняет генерала от этой должности. Возросшее значение императорской канцелярии привело к усложнению ее структуры. В 1826 г. она разделилась на три отделения. Прежняя канцелярия превратилась в Первое отделение. Два других отделения по замыслу Николая I должны были дополнять друг друга. Вто-

рое отделение, которое фактически возглавил М.М. Сперанский, занялось кодификацией законов. Третье отделение, главным начальником которого 3 июля 1826 г. назначили А.Х. Бенкендорфа, призвано было следить за неуклонным выполнением законов.

Главной задачей III отделения являлось “охранение устоев государственной жизни”. Оно получило широкие права. Закон установил, что в компетенцию III отделения 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) заведование 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 и театральная цензура.

Надзор и контроль III отделения распространялись, согласно секретным инструкциям, на все государственные учреждения как центральные, так и местные.

III отделение, состоявшее непосредственно при императоре, занимало особое место в государственном аппарате управления, независимое от администрации и общей полиции.

Структурно оно подразделялось на 4 экспедиции. Первая экспедиция считалась наиболее важной (секретной). Она осуществляла “наблюдение за общим мнением и народным духом”. Другими словами, первая экспедиция ведала организацией политического сыска и следствия, вела наблюдение за деятельностью революционных организаций, отдельных революционеров, общественных и прочих деятелей. Она также составляла ежегодные отчеты для царя, обзоры и т.п. документы.

Вторая экспедиция занималась делами, связанными с расколами и сектантством, а также должностными и иными преступлениями. Ей были подчинены политические тюрьмы. Третья наблюдала за проживающими в России иностранцами. Четвертая занималась “всеми вообще происшествиями”, в том числе крестьянскими делами. В нее поступали сведения о жестокости помещиков и жалобы крестьян на притеснения.

В октябре 1842 г. в III отделении учредили пятую экспедицию (цензурную), осуществлявшую общее наблюдение за периодическими изданиями. Имелась также агентурная сеть за границей, которая вела наблюдение за деятельностью революционных организаций в различных странах Европы. Кроме того, III отделение тесно сотрудничало с политической полицией европейских государств, входя в международную полицейскую организацию с центром в Брюсселе.

Жандармерия стала исполнительным органом III отделения на местах. До этого она являлась по сути своей деятельностью военной полицией и входила в состав армии. Сформированное III отделение и жандармские части объединили под единым руководством и связали с политической полицией.

Название “жандармы” появилось в русской армии во время Заграничного похода. В июле 1815 г., сообщает официальная история Министерства внутренних дел, “главнокомандующий Барклай-де Толли предписал избрать каждому кавалерийскому полку по одному благонадежному офицеру и по пять рядовых, на коих возложить наблюдение за порядком на бивуаках и кантонир-квартирах, отвод раненых во время сражений на перевязочные пункты, поимку мародеров и т. п.”. С тех пор жандармы существовали постоянно, хотя и менялась их организация. Всего к 1826 г. насчитывалось около 60 жандармских подразделений.

Вся жандармерия страны царским указом от 28 апреля 1827 г. объединялась понятием Корпус жандармов, а с 1 июля 1836 г. Отдельный корпус жандармов. Дислокация корпуса предусматривала разделение его на 5 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 1836 г. создали 8 жандармских округов. Численность Отдельного корпуса жандармов составляла 4138 чел. в 1827 г. и уже 5797 в 1850 г. Жандармы должны были вести наблюдение за гражданами и доносить в III отделение “с первою почтою обо всех происшествиях, случившихся как во вверенных частях, так и в местах их квартирования, а также обо всех примечательных фактах, о которых они узнают”.

III отделение и корпус жандармов жестоко преследовали политических противников государственного строя, Отделение осуществило исполнение приговора в отношении декабристов, сосланных в Сибирь на каторгу. Затем в Сибирь жандармами были доставлены участники польского восстания 1830–1831 гг., восстаний военных поселян и холерных бунтов. III отделение разгромило общественные организации русской интеллигенции первой половины XIX в. – кружок студентов Московского университета во главе с А.И. Герценом, кружок М.В. Петрашевского и др. Оно установило жесткий полицейский надзор за писателями и общественными деятелями, в частности, за А.С. Пушкиным.

Жандармские офицеры, относительно независимые от местной администрации, сообщали в III отделение обо всех недостатках в ее деятельности, в том числе в области охраны общественного порядка. Неудивительно поэтому, что возникали порой серьезные трения между Министерством внутренних дел и III отделением. Более чем полувековое (с 1826 по 1880 г.) параллельное существование руководящих структур политической и общей полиции сопровождалось постоянным соперничеством III отделения и МВД.

Следует отметить, что желающих надеть голубой мундир (форма жандармов) всегда было больше, чем вакансий. Жандармская служба являлась притягательной по нескольким причинам. Николай I поддерживал мнение о жандармских офицерах как о своих доверенных лицах. Офицеры в голубых мундирах были свободны от армейской рутины. В провинциальных городах они занимали независимое положение, подчиняясь только далекому начальнику округа и еще более далекому шефу жандармов. Наконец, жандармам выплачивали большое жалованье.

С другой стороны, среди значительной части общества было распространено презрительное отношение к жандармам. Некоторые военные отклоняли предложения о переводе в жандармский корпус.

Наибольшую сложность для «Третьего отделения» представляло выполнение главной задачи, ради которой оно и было создано, – обнаружение тайных обществ, подобных декабристским. В первых отчетах «Третье отделение» могло указать только на то, что кумиром “партии революционеров и либералов” является А.С. Пушкин, чьи “революционные стихи” переписывались и расходились по всей России. Как известно, для присмотра за творчеством поэта был приставлен сам шеф жандармов. Впрочем, трудно назвать поэта, писателя или публициста, которого бы обошло вниманием «III отделение». Жандармы преследовали А.И. Герцена и Н.И. Огарева, а после их отъезда за границу боролись с изданиями Вольной русской типографии. Под надзором находились все направления общественной мысли, включая западников и славянофилов. В 1849 г. славянофил И.С. Аксаков провел несколько дней под арестом в Третьем отделении. Впоследствии Л.В. Дубельт предложил запретить “даже и представлять к напечатанию” сочинения братьев Аксаковых, А.С. Хомякова, братьев Киреевских и других славянофилов.

Третье отделение пыталось представить царю подлинную картину российской жизни. Сведения Третьего отделения существенно расходились с официальной картиной всеобщего благополучия и процветания. Отчеты тайной полиции не затрагивали основ самодержавия, но указывали на отдельные недостатки административного управления. В этом смысле они могли оказать пользу верховной власти. Другое дело, что Николая I можно уподобить главнокомандующему, который обходился без той топографической карты, о которой писал шеф жандармов.

Александр II взошел на русский престол, хорошо понимая, что он правит в век революций. После покушения он еще явственнее осознал свою уязвимость. Царь надеялся, что начальник тайной полиции, получив свободу действий, избавит его от террористов. На смену Орлову и Долгорукову пришел человек новой школы – 39-летний граф Петр Андреевич Шувалов, который обладал многими достоинствами, являясь убежденным прагматиком и сторонником реформ. Он происходил из знатного рода, представитель которого уже руководил политическим розыском в XVIII в. В 1857 г. П.А. Шувалов занял ответственную должность обер-

полицмейстера Петербурга. Через 3 года он возглавил общий отдел в Министерстве внутренних дел, заняв второй по значимости пост в важнейшем ведомстве, определявшем внутреннюю политику империи. В 1861 г. он стал управляющим Третьим отделением, шефом корпуса жандармов и служил под началом В.А. Долгорукова. Затем был губернатором трех балтийских губерний и начальником Рижского военного округа. Заняв кабинет начальника Третьего отделения, П.А. Шувалов приобрел огромное влияние. Современники прозвали его Петром IV, намекая на почти царские полномочия шефа жандармов.

9 сентября 1867 г. Александр II узаконил предложение П.А. Шувалова о реорганизации Третьего отделения. Жандармы объявлялись национальной полицией, действовавшей в соответствии с уголовным кодексом и судебной реформой. В новом законе жандармы именовались "наблюдательным корпусом". Подчеркивалось, что основная задача жандармов – наблюдать за обществом, а не наводить порядок. Поэтому жандармам разрешалось заниматься преступниками лишь в двух случаях: когда местной полиции не было на месте преступления или когда полиция не могла справиться с беспорядками и обращалась к ним за помощью.

П.А. Шувалов не придавал огласке распоряжения, в которых приказывал жандармам доносить о любой, в том числе легальной деятельности, которая казалась "неблагонадежной". Связь жандармов с осведомителями также скрывалась. П.А. Шувалов понимал, что открытое вмешательство жандармов в легальные действия граждан будет превратно истолковано большинством населения.

В 1871 г. специальным законом за жандармами впервые закрепили роль "полицейскую" – теперь им разрешалось задерживать предполагаемых преступников как политических, так и "гражданских". Более того, при ведении предварительного дознания по делам неpoliticalским прокурор мог по своему усмотрению возложить эти обязанности на жандармов. Наконец, жандармы, служившие на железной дороге, получили все полномочия местной полиции.

Николай Владимирович Мезенцев, сменивший П.А. Шувалова на посту начальника Третьего отделения и Отдельного корпуса жандармов, не сумел обеспечить эффективное решение задач, поставленных перед его ведомством. Полковник В.Д. Новицкий предупреждал генерала Н.В. Мезенцева о том, что в скором времени следует ожидать покушений на руководителей Третьего отделения. "Власть шефа жандармов так еще велика, что особа шефа недосыгаема, обаяние к жандармской власти так еще сильно, что эти намерения стоит отнести к области фантазий и бабьих сплетен, а не к действительности", – отвечал генерал. Дерзость террористов недооценили. 4 августа Сергей Кравчинский убил шефа жандармов в самом центре столицы. После этого он вскочил в пролетку, запряженную кровным рысаком, и легко оторвался от преследователей. Третье отделение проявило полное бессилие. На докладе исполнявшего обязанности начальника Тре-

тьего отделения генерала Николая Дмитриевича Селиверстова против фразы "В городе спокойно, розыски продолжаются энергично, но все-таки не столь успешно, как бы желалось" Александр II раздраженно написал: "Пока не вижу никакого результата".

В октябре 1878 г. начальником Третьего отделения стал генерал Александр Романович Дрентельн. К этому времени сформировалось уже глубокое недовольство Третьим отделением, которое не могло обеспечить безопасность ни своих начальников, ни императора. В марте 1879 г. террористы попытались убить генерала А.Р. Дрентельна, а менее чем через месяц, 2 апреля, народник Александр Соловьев стрелял в Александра II на Дворцовой площади. Покушавшийся успел сделать три выстрела, и только неисправность револьверного прицела спасла жизнь царю.

Летом 1879 г. возникла подпольная организация "Народная воля", объединившая сторонников индивидуального террора. Организация была небольшой по численности, но хорошо подготовленной. Исполнительный комитет "Народной воли", состоявший из нескольких наиболее опытных революционеров, тщательно планировал выступления. Народовольцы без труда обходили паспортный режим, имея в своем распоряжении тысячи чистых бланков, образцов подписей, фальшивых штампов и печатей. Говорили, что получить поддельный заграничный паспорт у подпольщиков можно было гораздо быстрее, чем оформить настоящий в официальном учреждении.

Неуловимость народовольцев отчасти объяснялась тем, что они сумели в 1879 г. внедрить своего агента Н. Клеточникова в Третье отделение. Образцовый чиновник с каллиграфическим почерком получил доступ в секретную часть третьей экспедиции. Все, что откладывалось в его необыкновенной памяти, Н. Клеточников передавал народовольцам.

В августе 1879 г. "Народная воля" открыто заявила о том, что царю-тирану вынесен смертный приговор. В ноябре она провела впечатляющую акцию – взрыв поезда, ошибочно полагая, что в нем следует император. Еще более широкий резонанс вызвало покушение, подготовленное С. Халтуриним.

Он устроился столяром в Зимний дворец и пронес 2,5 пуда динамита в помещение двумя этажами ниже царской столовой. Третье отделение действовало крайне неудачно. В период подготовки покушения арестовали члена исполнительного комитета "Народной воли" А.А. Квятковского. Среди бумаг, которые он попытался сжечь, нашли план Зимнего дворца, причем столовая была помечена крестиком. Полиция приняла меры. У дворцовых служителей производились внезапные ночные обыски, а в помещении столяров вселился жандарм. Но обыски были такими поверхностными, что С. Халтурин спокойно держал динамит в своем сундуке. 4 февраля 1880 г. он поджег фитиль и вышел из дворца. Взрыв произошел в то время, когда император обычно обедал. Была полностью разрушена комната охраны, находившаяся этажом ниже, убито 11 и 56 человек ране-

но. Но все члены царской семьи остались невредимы. К моменту взрыва они еще не успели пройти в столовую, которая, кстати, была повреждена очень незначительно.

Динамит, предназначавшийся для императора, образно говоря, "взорвал" Третье отделение. Убедившись в том, что старое ведомство не смогло предотвратить покушение в его собственном дворце, Александр II создал Верховную распорядительную комиссию по охране государственного порядка и общественного спокойствия. Этот временный чрезвычайный орган возглавил граф М.Т. Лорис-Меликов, генерал, отличившийся в русско-турецкой войне и бывший харьковский генерал-губернатор. По сути, ему дали диктаторские полномочия в борьбе с терроризмом. Завистники даже называли его вице-императором. Вместе с тем, он заявил о своей приверженности реформаторству, которому препятствовали кровавые выступления революционеров. Его пребывание у власти известно как "диктатура сердца".

Царским указом от 3 марта 1880 г. Третье отделение передавалось М.Т. Лорис-Меликову, а на следующий день ему был подчинен Отдельный корпус жандармов. 6 августа 1880 г. М.Т. Лорис-Меликова назначили министром внутренних дел. Третье отделение упразднялось, а его функции поручались Департаменту полиции. В момент упразднения Третье отделение насчитывало 72 служащих, 21 из них пожелал перейти в новое учреждение. Департамент полиции строго подошел к отбору кандидатов и принял лишь немногих. Характерно, что в их число вошел внештатный чиновник для письма Н. Клеточников.

Осуществленные преобразования повысили эффективность полицейской деятельности. В конце февраля 1880 г. арестовали А. Желябова — признанного лидера и главного стратега "Народной воли". В январе 1881 г. на конспиративной квартире задержали Н. Клеточникова.

Тем не менее, сильно обескровленная "Народная воля" продолжала охоту за царем. 1 марта 1881 г., когда Александр II проезжал вдоль Екатерининского канала, террорист Н. Рысаков метнул бомбу в царский экипаж. Несколько человек из конвоя получили ранения, но Александр II остался цел и невредим. Он еще успел задать несколько вопросов схваченному на месте Н. Рысакову, затем сделал несколько шагов в сторону, и тут его настигла бомба другого террориста, И. Гриневицкого. Взрыв смертельно ранил императора, и он скончался в тот же день.

Катастрофа 1 марта пагубно отразилась на планах М.Т. Лорис-Меликова. За несколько часов до смерти Александр II одобрил его предложение о созыве двух подготовительных комиссий для разработки законопроектов, которые должны были логически завершить реформы 60–70-х гг. В состав комиссии планировалось включить представителей от губерний и городов. Консервативные противники министра представили этот скромный проект как "конституцию" и введение в России парламентского правления. Они убедили нового императора Александра III в том, что его

отца погубили либеральные начинания, и что вся эпоха реформ являлась трагической ошибкой. Александр III отверг проект, и 29 апреля 1881 г. М.Т. Лорис-Меликов подал в отставку.

Министром внутренних дел был назначен граф Н.П. Игнатьев, дипломат, заключивший в 1878 г. Сан-Стефанский мир. При Н.П. Игнатьеве значительно возросла роль секретных сотрудников в осуществлении полицейской деятельности. Увеличилось число агентов, наблюдавших за подозреваемыми, все больше внутренних агентов проникало в преступные организации.

В мае 1882 г. новый министр внутренних дел Д.А. Толстой назначил особого инспектора секретной полиции. Эта должность не упоминается ни в одном официальном документе министерства. Инспектор руководил всеми тайными политическими расследованиями. Кроме того, в любом округе, где он видел угрозу государственной безопасности, в его полное подчинение поступали жандармы и полиция.

В 80-е гг., продолжая борьбу с революционерами, тайная полиция сочетала проверенный годами шпионаж с новой "полицейской наукой" – обработкой данных. Используя методы слежки и проникновения в революционные организации, агенты тайной полиции выявляли политически неблагонадежных лиц и составляли на них донесения. В свою очередь в штабе вся информация подвергалась систематической обработке. Служащие заводили на всех подозреваемых стандартные карточки, которые удобно было хранить и легко отыскать при первой необходимости. Для этого прежде всего, требовались широкая сеть агентов, архивы и картотеки, а также секретный и надежный штаб. Штабом стал Департамент полиции, находившийся в Санкт-Петербурге по адресу Набережная Фонтанки, 16.

Кадровые сотрудники тайной полиции, рассеянные по всей империи, делились на три типа: филеры, чиновники, работавшие в центральном штабе в Санкт-Петербурге и жандармские офицеры в губернских управлениях или охранных отделениях. От агентов наружного наблюдения (филеров) отличались агенты внутреннего наблюдения, которых революционеры называли провокаторами. Охранка использовала и технических специалистов: шифровальщиков, архивариусов, а также внештатных перлюстраторов, работавших в почтовых конторах.

М.Т. Лорис-Меликов предполагал ограничить Департамент полиции 52-мя чиновниками. Однако постепенно становилось все больше внештатных чиновников и "прикомандированных". В результате к 1881 г. в Департаменте полиции работало 125 чел., к 1895 г. – 153 чел., а к 1899 г. – 174 чел.

Практически неизменной с 60-х гг. XIX в. оставалась структура корпуса жандармов. Офицеры и унтер-офицеры состояли на воинской службе, а финансировался корпус из бюджета Военного министерства.

Корпус жандармов дислоцировался по всей территории империи. Основным подразделением корпуса стали губернские жандармские управления. Округа сохранились только на национальных окраинах. Начальни-



ками, как правило, являлись генералы или полковники. В 1861 г. появилось первое жандармское полицейское управление на железной дороге, а к 1895 г. их количество увеличилось до 21. Жандармские управления железных дорог имели отделения на всех узловых станциях. Общая численность жандармского корпуса к 1917 г. составляла 15712 чел.

Тайная полиция имела сеть отделений по охране порядка и общественной безопасности. Она в просторечии называлась охранкой и обычно ассоциировалась со всей системой политического розыска. Первое охранное или как оно тогда называлось розыскное отделение, было создано в 1866 г. по повелению Александра II при петербургском градоначальстве.

Передовым отрядом охранки являлись филеры. Эти агенты наружного наблюдения смешивались с толпой, чтобы следить за подозрительными лицами. Примером для подражания был Е. П. Медников, который организовал школу для сыщиков, а также создал элитарный "летучий отряд", который был переведен в Петербург и стал называться центральным филерским отрядом.

Обучавшиеся сыщики посещали занятия по теории и тактике сыска, но в основном из них готовили агентов наружного наблюдения. На практических занятиях рассматривались, например, такие вопросы, как "наблюдения из укрытия". Постоянно подчеркивалось одно основное правило: "Охранка хочет знать правду и только правду". От сыщиков требовалось ежедневно подавать рапорт о том, что делал подозреваемый, с кем встречался, куда ходил, а в конце недели составлялась общая сводка. Пройдя курс обучения, новоиспеченные филеры должны были продемонстрировать свое мастерство в реальной ситуации на улице, а затем составить рапорт по всем правилам.

Уровень отбора и подготовки, а также компетентность сыщиков очень варьировались. Среди филеров имелось немало профессионалов. Однако большинство сыщиков были полуграмотны и едва умели писать. Профессиональное мастерство многих филеров, особенно в провинциальных охранных отделениях, не отличалось высоким уровнем. Эти недостатки личного состава наряду с низким жалованием, тяжелыми условиями труда, нечеткими заданиями создавали предпосылки для халатности в работе. Многие сотрудники небрежно относились к рапортам, некоторые их просто выдумывали, чтобы продемонстрировать свое рвение. Однако, несмотря на эти упущения, охранка все-таки высоко ценила своих филеров, и число их с каждым годом увеличивалось. Центральный филерский отряд состоял примерно из 30 чел. В губернских городах насчитывалось от 12 до 25 агентов наружного наблюдения.

После 1880 г. с помощью элитарных агентов – агентов внутреннего наблюдения был развернут новый фронт сыска. Эти агенты работали в одиночку. Они вели двойную жизнь. Внутренние агенты должны были достичь признания во вражеском лагере, изображая из себя террористов. От них требовались четкое следование правилам игры и неусыпная бдительность. Каж-

дый агент давал клятву говорить только правду и использовать конспиративные имена. Он имел выход лишь на одного сотрудника охраны – своего руководителя, а в случае разоблачения или потери доверия тут же лишался работы. Служба внутренних агентов была связана с повседневным напряжением и большим риском. Постоянно находясь в стрессовой ситуации, большинство внутренних агентов работало не более двух лет, а иногда по настоянию руководителя их служба заканчивалась еще раньше.

Блестящим практиком ведения психологической войны являлся Г.П. Судейкин. В начале 80-х гг. он стал начальником Петербургского охранного отделения и инспектором секретной полиции. По словам современника, "война с нигилистами была для него чем-то вроде охоты" и, сталкиваясь с высокоидейным и принципиальным противником, он побеждал его обезоруживающей логикой.

Официальный статус секретного сотрудника был очень шатким. Ему выплачивалось жалованье, но он не считался государственным служащим и Департамент полиции не нес ответственности за его материальное обеспечение в случае провала. Вместе с тем способный осведомитель мог перейти в ряды чиновников и добиться высокого положения. Такой путь проделали, например, С.Г. Зубатов и П.И. Рачковский.

Кризис начала XX в. оказал решающее влияние на деятельность не только общей, но и политической полиции. По предложению министра внутренних дел в 1902 г. во всех крупных российских городах были созданы розыскные пункты, выполнявшие функции охранных отделений. В 1903 г. розыскные пункты переименовали в охранные отделения.

В 1907 г. для приближения управления к низовым органам создали 8 охранных округов. В каждом из них учредили районное охранное отделение (Москва, Самара, Киев, Харьков и другие города). В специально изданном "Положении о районных охранных отделениях" устанавливался принцип специализации сотрудников по отдельным революционным организациям. Усилилось внимание к профессиональной подготовке сотрудников политического сыска. Были открыты курсы в Царском Селе, проводились занятия непосредственно в самих отделениях. Для обмена опытом работы Департамент полиции стал созывать съезды начальников охранных отделений. Первый такой съезд состоялся в 1908 г.

Сотрудники охранных отделений устанавливали внутреннее и наружное наблюдение за участниками общественно-политических организаций. Наружное наблюдение осуществлялось отделом наружного наблюдения охранного отделения. Он состоял из заведующего и агентов наружного наблюдения – филеров. Отделу подчинялись и низшие чины охранного отделения: участковые полицейские надзиратели и вокзальные полицейские надзиратели. И те, и другие олицетворяли как бы внешнюю полицейскую власть. Они наводили справки о лицах, интересовавших полицию, присутствовали при отходе и приходе поездов, в случае необходимости могли задержать того, кто их интересовал.

Организацией внутреннего наблюдения ведал агентурный отдел (или отдел внутреннего наблюдения) имевший секретное делопроизводство. Это было главное подразделение охраны. По отношению к нему отдел наружного наблюдения и канцелярия являлись функциональными вспомогательными подразделениями.

Внутреннее наблюдение вела секретная агентура. Она делилась на категории или виды: секретные сотрудники, вспомогательные агенты-осведомители (постоянные и случайные – штучники), розыскные агенты (цензурщики, установщики, справщики). Главную категорию представляли осведомители и провокаторы. Осведомители сами не принимали активного участия в революционных организациях, а доносили о них. Провокаторы были, как правило, участниками революционных организаций. Именно они представляли наибольшую ценность для охраны. На их вербовку обращалось особое внимание.

Например, одним из лидеров партии эсеров и руководитель ее боевой организации являлся многолетний агент охранного отделения Е.Ф. Азеф. В составе социал-демократической фракции III Государственной думы действовал провокатор В.Е. Шурканов. Членом ЦК большевистской партии и одновременно председателем ее фракции в IV Государственной думе являлся Р.В. Малиновский, имевший кличку "Портной". Он был одним из наиболее высокооплачиваемых агентов охранного отделения и считался его гордостью.

В охранных отделениях действовала весьма сложная и хорошо продуманная система работы с секретными сотрудниками. Агенты никогда не назывались по фамилиям. Например, А.С. Романов – "Пелагея", А. Серебрякова – "Мама", А.К. Маракушев – "Босьяк". Каждый сотрудник работал с определенным офицером, который единственный, кроме, конечно, начальника охранного отделения, знал настоящую фамилию агента. Секретные сведения сообщались агентом только тому офицеру, к которому он прикреплялся.

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 агента офицер оформлял агентурную записку, где отмечалось, кем она составлена, кто дал сведения, дата приема сведений, к какой партии или движению они относятся. 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.

Важную роль в агентурном отделе играл карточный алфавит. В нем имелись карточки на всех, кто проходил по делам агентурного отдела. Карточки были разных цветов, в зависимости от партийной или социаль-

ной принадлежности лица, на которое они заводились. Например, красные — на эсеров, синие — на социал-демократов, зеленые — на анархистов, белые — на кадетов и беспартийных, желтые — на студентов.

Департамент полиции, охранка буквально опутали страну агентурой. Агенты внедрялись не только в революционные организации, но и в различного рода профессиональные и благотворительные общества и организации. По зарубежным источникам у полиции Российской империи имелось 26 тысяч негласных сотрудников. За работу им выплачивались весьма 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.

Агентурная работа являлась важнейшим, но, разумеется, не единственным, источником информации. Немало сведений давала перлюстрация, т.е. тайное вскрытие и копирование почтовых отправлений. Эта деятельность являлась преступной, ибо неприкосновенность частной корреспонденции охранялась законом. Устав уголовного судопроизводства (ст. 368 и ст. 1035) допускал выемку корреспонденции лиц, против которых возбуждалось уголовное преследование, но только с разрешения окружного суда. Жандармы должны были получить разрешение Министерства юстиции. Во всех других случаях Уложение о наказаниях грозило нарушителю ссылкой и тюремным заключением.

Вскрытие писем производилось в перлюстрационных пунктах или, как их неофициально именовали, "черных кабинетах". Пункты существовали в Петербурге, Москве, Варшаве, Киеве, Харькове, Вильно и Тифлисе. В 1889 г. был открыт пункт в Казани, а в 1894 г. — в Нижнем Новгороде, но вскоре их упразднили. В феврале 1913 г. совещание в Департаменте полиции признало необходимым значительно расширить сеть перлюстрационных пунктов, охватив ими Сибирь, Поволжье и все пограничные города. Но это предложение не осуществили ввиду нехватки финансовых средств.

Российская полиция развивала и активизировала свои действия не только на родине, но и далеко за ее пределами. Одновременно с появлением Департамента полиции за рубежом была организована так называемая заграничная агентура. Ее центр находился в Париже. Здесь до 1883 г. работало не более 5–6 сотрудников. В дальнейшем заграничная агентурная сеть постоянно увеличивалась. Уже в начале XX в. заведующий иностранной агентурой Департамента полиции П.К. Рачковский получил разрешение правительства Германии для ведения агентурной деятельности на ее территории.

Безусловно, тайная полиция пережила ряд крупных провалов и скандальных разоблачений. Вместе с тем специалисты полагают, что весьма успешно прошло большинство из организованных ею операций. Удивительными были уровень развития агентурной сети, качество анализа разнообразной информации, точность и быстрота принятия решений.

Сотрудникам российского политического сыска удалось ликвидировать целый ряд террористических групп, дезорганизовать революционное подполье, нейтрализовать деятельность политических партий. Революционные вожди могли работать главным образом в эмиграции, но никак не на родине. В Российской империи средняя продолжительность жизни профессионального подпольщика на свободе составляла всего лишь несколько месяцев.

7 февраля 1906 г. Николай II 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. 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.

В карательных целях использовались и военно-полевые суды. Они создавались в местностях, объявленных на военном положении или положении чрезвычайной охраны. Военно-полевой суд состоял из председателя и четырех офицеров. 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 военно-полевой юстиции, но и обязывалась давать "необходимый материал" для их деятельности.

## **5. Совершенствование пенитенциарной системы**

Особенности общественно-экономического развития второй половины XIX в. обуславливали необходимость совершенствования и функционирования пенитенциарной системы. Постепенно стала терять свою карательную силу ссылка. С отменой телесных наказаний, введением способа перевозки арестантов по железным дорогам и на пароходах, с ростом населения Сибири, ссылка свелась практически к простому переселению.

Постепенно возрастала роль тюремных учреждений, что потребовало кардинального реформирования всей тюремной системы. В 1877 г. Государственный совет учредил Комиссию о тюремном преобразовании под председательством статс-секретаря тайного советника К. Грота.

Комиссия по тюремному преобразованию большое внимание уделила обоснованию необходимости широкого применения в карательной

практике наказаний, связанных с лишением свободы. По степени тяжести исполнения наказания на первое место выдвигалась ссылка на каторгу. Сроки каторжных работ предлагалось установить от 4 до 15 лет. С лишением свободы связан и такой вид наказания, как заключение в исправительном доме. Срок заключения в исправительном доме предлагалось установить от 1,5 до 5 лет. В качестве самостоятельного вида наказания рассматривалось тюремное заключение. Предлагалось срок тюремного заключения установить от 1 дня до 8 месяцев. Заключение в тюрьме состояло в постоянном одиночном содержании заключенных на все время наказания с обязательным обеспечением их трудом в одиночных камерах. Особое место в системе мест лишения свободы отводилось заключению в крепости, которому подвергались опасные государственные преступники. Количество мест в крепостях было насчитано на 300 чел., а присуждалось к этому виду наказания ежегодно от 30 до 40 чел.

В подчинении гражданского ведомства к 1882 г. находилась вполне сложившаяся система мест лишения свободы. Ее составляли 597 тюремных замков в губернских и уездных городах; 6 временных дополнительных помещений при этих тюрьмах; 5 смиренных домов; Петербургская и Московская исправительные тюрьмы; дома предварительного заключения в Петербурге и Варшавская следственная тюрьма; 11 пересыльных тюрем; 32 исправительных арестантских отделения, роты и полуроты; 11 временных центральных каторжных тюрем; 75 подследственных арестов в Привисленских губерниях; 10 полицейских домов в Петербурге и 16 - в Москве. Всего 767 учреждений. В этот перечень не входят некоторые места заключения Восточной Сибири и места нахождения ссыльнокаторжных на частных работах. Общее число всех содержащихся в местах заключения к 1 января 1882 г. составляло 94797 чел.

Следует отметить постоянное увеличение расходов на содержание тюремного ведомства. В 1879 г. они составили около 9 млн рублей, в 1906 – почти 18 млн., в 1907 – 20,5 млн., в 1911 г. – 31,5 млн., а в 1912 – превысили уже 34 млн рублей.

Постоянным спутником тюремного быта России являлось чрезмерное переполнение тюрем. В отчете Главного тюремного управления за время с 16 июня 1880 по 1 января 1882 г. указывается, что переполнение тюрем в тот период по отношению к действительному количеству тюремных мест составляло 24 %. Наряду с переполнением тюрем существовала еще более острая проблема, связанная с состоянием зданий и помещений, а также условиями содержания заключенных. Главное тюремное управление обращало внимание правительства на отсутствие средств для проведения такой работы. В 1875 г. губернские власти затребовали на ремонт и расширение тюрем 506313 рублей. Выделено же было 300 тыс. рублей. В 1876 г. затребовано 522490 рублей, получено 246505 рублей. В 1877 г. соответственно 598940 и 246505 рублей и в 1879 г. – 737000 и 177505 рублей.

В то же время правительство проводило жесткую линию по экономии расходов на содержание заключенных. При рассмотрении сметы расходов МВД по тюремной части на 1888 г. была уменьшена сумма на продовольствие. Из запрашиваемой суммы в 3621790 рублей исключили 421790 руб., т.е. около 11 %. На изготовление одежды сумма была уменьшена на 12 %.

Постоянный рост численности заключенных в условиях чрезмерного переполнения тюрем, полнейшая бездеятельность арестантов порождали конфликты и беспорядки. Главным тюремным управлением принимались меры по обеспечению трудового использования заключенных. Основными формами решения этой проблемы можно назвать использование труда заключенных на строительстве амурской железной дороги, развитие собственной производственной базы, аренду каменноугольных копий, поставку заключенных частным лицам на условиях подряда. Однако управления мест лишения свободы не могли предоставить работу всем арестантам.

Формированию правопослушного арестанта решающая роль отводилась православной церкви. Закон от 15 июня 1887 г. относил состоявших при местах заключения священников, диаконов и псаломщиков к аппарату управления местами лишения свободы. По должностному окладу священник приравнивался к смотрителю (т. е. начальнику) тюрьмы. Губернские тюремные комитеты полагали, что "дело религиозно-нравственного воспитания арестантов составляет великую важность и не терпит отлагательства". На церковь возлагались также функции организации библиотечного дела в тюрьмах и обучения заключенных.

Одной из основных задач тюремной реформы в России являлось совершенствование системы управления местами заключения. Еще в 1879 г. в составе МВД образовали Главное тюремное управление – ГТУ. Начальником ГТУ назначили бывшего саратовского губернатора Галкина-Враскина. Под его руководством начал действовать новый институт – тюремная инспекция. На инспекцию возлагались обязанности осуществления ревизий тюремных учреждений, руководство их деятельностью, а также разработка законодательных предложений.

ГТУ постепенно расширяло объем своих функций путем присоединения центральных и местных органов тюремного управления, а также распространяя свою власть на новые категории тюремных учреждений. В связи с этим в его составе были образованы: в 1894 г. статистическая часть, в 1902 г. новое делопроизводство по организации арестантских работ, в том же году – бухгалтерия. Штат ГТУ состоял из 56 классных чинов. Кроме того, в управлении на канцелярских должностях работал еще 41 чел.

Реформа тюремной системы предусматривала формирование нового управленческого звена на губернском и областном уровнях. Губернаторам, начальникам областей и градоначальникам вменялось в обязанность наблюдение за благоустройством мест заключения, контроль исполнения

всех постановлений правительства о порядке содержания заключенных. Им предоставлялось право назначения, перемещения и увольнения от должности начальников тюрем и их помощников.

Законом от 15 июня 1887 г. к органам управления отдельных мест заключения отнесены: а) начальники (вместо смотрителей) тюрем и их помощники; б) помощницы начальников тюрем или смотрительницы, заведующие женскими отделениями; в) состоящие при местах заключения священники, диаконы и псаломщики; г) врачи, фельдшеры и фельдшерицы.

Функции начальника тюрьмы подразделялись на административные, хозяйственные и воспитательные. К административным функциям относились: решение кадровых вопросов и использование дисциплинарной власти в отношении подчиненного аппарата. Хозяйственные охватывали широкий круг вопросов, начиная от поддержания в нормальном состоянии тюремных помещений, организации труда заключенных и кончая ведением делопроизводства. Воспитательные функции начальника тюрьмы рассматривались как в плане направления и контроля деятельности персонала, так и непосредственной работы с арестантами. Подчеркивалось, что начальник должен стараться подходить к арестанту как воспитатель уже тогда, когда проводит беседу с вновь прибывшим и знакомит его с правилами отбывания наказания, а также принимает решение о помещении арестанта в ту или иную среду.

Законом от 31 марта 1890 г. в некоторых местностях учредили губернские тюремные инспекции. В течение 1890–1896 гг. такие инспекции создали в 24 губерниях. Процесс формирования их затянулся. Достаточно сказать, что в течение 1909 и 1910 гг. новых инспекций было учреждено только 19. К началу 1913 г. числилось 35 губернских тюремных инспекторов и 21 чел., исполняющих эту должность. Губернские тюремные инспекторы и их помощники назначались Главным тюремным управлением. Согласия губернаторов на такое назначение не требовалось.

Губернский тюремный инспектор стал фактически главою местного тюремного управления. Его служебные функции условно разделялись на четыре основных направления: 1) контроль и надзор за деятельностью местных карательных учреждений; 2) руководство местной тюремной администрацией; 3) возбуждение ходатайств перед Главным тюремным управлением об удовлетворении нужд местных тюрем; 4) обобщение тюремной практики и представление отчетов в Главное тюремное управление. Для осуществления своих функций инспектор наделялся определенной дисциплинарной властью.

С 1893 г. Главное тюремное управление издавало ежемесячный журнал "Тюремный вестник". Выпускались также справочные материалы и пособия для местной тюремной администрации.

Объективным показателем, который отражает эффективность карательной системы государства, является состояние рецидивной преступно-



сти. В России темпы рецидива не только обгоняли прирост населения, но и в целом рост преступности: на 100 осужденных в 1874–1878 гг. приходилось рецидивов из числа осужденных общими судами 19,8, мировыми судьями – 14,9. Через 10 лет эти же показатели выросли до 23, 1 и 17,7, соответственно.

В 1895 г. тюремную систему передали в подчинение Министерства юстиции. Таким образом, в дореволюционной России пенитенциарные учреждения с 1802 по 1895 г. подчинялись МВД, а в период 1895–1917 гг. – Министерству юстиции.

В целом, тюремная система России находилась в кризисном состоянии. Дальнейшее ее развитие требовало решения вопросов материального, кадрового, организационно-правового обеспечения. В повестку дня вставал вопрос не о разрушении этого института, а о совершенствовании содержания и механизма карательной политики государства.

## **6. Организация пожарного дела**

Начало XIX в. является поворотным моментом в организации пожарной охраны. Правительство принимает решение о создании пожарных команд во всех городах империи. Этому событию предшествовало осознание необходимости централизованной, планомерной борьбы с пожарами с выделением пожарного дела как важнейшей социально-экономической проблемы и большая подготовительная работа.

До XIX в. к тушению пожаров привлекались в городах обыватели, а в сельской местности крестьяне. Им в обязанность вменялось являться со своим инвентарем и принимать активное участие в ликвидации пожара. Эти «доморощенные» пожарные, участвовавшие в борьбе с огнем от случая к случаю, естественно, не обладали ни достаточной компетенцией, ни столь необходимой на пожарах физической подготовкой, ни самоотверженностью, граничащей с риском для жизни. И если при тушении деревянных, в основном одноэтажных домов схема «тушить всем миром» худо-бедно срабатывала, то для ликвидации огня в многоэтажных домах, на промышленных предприятиях, в правительственных зданиях и сооружениях требовались уже специально подготовленные подразделения.

Однако потребовалось немало времени, чтобы убедиться, что пожарная служба и служба в армии имеют много общего: участие и действия в экстремальных условиях, необходимость хорошей профессиональной и физической подготовки.

Строительство новых городов, увеличение построек в старых, усиливавших скученность и тесноту, приводило к ухудшению пожарного со-

стояния. На рубеже XVIII–XIX вв. наметился рост пожаров. Принятие жестких полицейских мер ситуацию кардинально не изменило. Вопросы совершенствования пожарной безопасности страны ставили на повестку дня реформирование самой организации пожарной охраны. Основанием к пересмотру состояния пожарной охраны страны послужили выводы генерального обзора пожарного дела, представленного правительству в 1802 г., в котором делалось заключение о полной несостоятельности и нецелесообразности примитивной пожарной охраны XVIII в., когда обыватели были обязаны являться лично на пожары или содержать за свой счет штат работников. Участие в тушении пожаров людей, совершенно не знакомых с этим делом, с одной стороны, и тяжелое бремя, каким ложилась на обывателей обязанность поставлять пожарных служителей – с другой, побудили правительство решиться на замену натуральной пожарной повинности денежной. Реформа эта, однако, проводилась в жизнь довольно медленно. Начало ей было положено указом от 29 ноября 1802 г., по которому в Санкт-Петербурге учреждалась при полиции «особенная для исправления сей повинности для содержания ночной стражи команда из 1602 человек», комплектовавшаяся из солдат не способных к фронтовой службе. Расходы по содержанию этой команды закреплялись за городом. Однако окончательная отмена натуральной повинности в Петербурге состоялась после указа 24 июня 1803 г., а в Москве после указа от 31 мая 1809 г.

Помимо отмены пожарной повинности, городские жители освобождались от обязанности по содержанию ночных сторожей, «для отправления же ночной стражи и содержания пожарных служителей» учреждались в Санкт-Петербурге и Москве особые команды из отставных солдат. Данные команды не являлись пожарными в прямом смысле их предназначения. До 1825 г. они, наряду с пожарными, выполняли также и полицейские функции. Таким образом, основу пожарных команд составляли солдаты ночной полицейской стражи (т. е. будочники) при съезжих дворах, не способные к несению строевой службы. В состав пожарных команд входили также брандмейстеры (руководители пожаротушения), трубники, топорщики, лазальщики, факельщики, фурманы, обозы и лошади (появившиеся в соответствии со штатным расписанием 1798 г.). Причем, лошади для частей подбирались по масти. В одной части только вороные, в другой буланые и т. д. Снаряжение пожарных по сравнению с XVII в. изменилось незначительно. По-прежнему применялись бочки с водой, ведра, лопаты, веревки, багры и топоры. Больше становится на вооружении труб и рукавов, да определенным новшеством можно считать медные брандспойты. Для нижних чинов команды учреждена особая униформа. Рядовые пожарные стали носить камзол и панталоны из серого сукна, короткие сапоги черного цвета, шапку фуражного (летнюю и зимнюю) типа, а для стояния у будок – картуз кожаный с лакированным козырьком, украшенный латунными бляшками.

Для проверки готовности всех пожарных частей начинают проводиться «генеральные» смотры пожарному обозу и команде: при переходе обоза с летнего хода на зимний, и с зимнего на летний.

Составной частью происшедших изменений стало образование в сентябре 1802 г. новой управленческой структуры – министерств, заменивших коллегии. И если в петровских коллегиях пожарному делу не было отведено конкретное место, то в новой государственной структуре – Министерстве внутренних дел в одном из четырех образованных структурных подразделений, именуемых экспедициями, а именно второй, получившей название «экспедиции спокойствия и благочиния», закреплялось законодательно управление городской полицией и пожарными командами. Примечательно, что сформированная в начале XIX в. система центральных государственных учреждений с незначительными изменениями действовала вплоть до 1905 г. Все министерства (кроме Министерства коммерции, упраздненного в 1810 г.) просуществовали до 1917 г.

Важным структурным подразделением министерства была его канцелярия, возглавляемая М.М. Сперанским, подчеркивавшим, что полиция является одним из «главных предметов всякого правительства». Поэтому не случайно именно в канцелярии готовились проекты документов о совершенствовании деятельности, развитии структуры и уточнении функций не только МВД, но и других министерств. Для слежения за организациями, происходившими в МВД, при канцелярии было создано «общество дворян» из 10 человек, которые занимались «описыванием исторического начала и перемен в каждой части министерства», в том числе и пожарной безопасности.

МВД уделяло много внимания совершенствованию деятельности органов полиции (в том числе, и пожарно-полицейских команд). И если до образования МВД государственные интересы в области пожарного дела слабо задевали провинцию, то с его созданием стали быстро происходить позитивные перемены во всех губерниях. Руководство полицией осуществляли полицмейстеры, назначавшиеся и подчинявшиеся через губернское правление МВД. Под непосредственным началом полицмейстеров находились управы благочиния. В их задачу входило централизованное управление пожарной охраной. Борьбу с огнем вели пожарные команды, которые имелись при полицейских частях.

В 1812 г. были созданы в Санкт-Петербурге и Москве первые пожарные депо, в которых не только изготавливали пожарный инструмент и оборудование, но и обучали мастеровых для организации и работы таких же мастерских в губернских городах.

Не ограничившись реформой пожарной части в Санкт-Петербурге и Москве, правительство нашло необходимым распространить ее отчасти и на провинциальные города, что констатировалось указом от 10 января 1818 г. «Об устройстве полиции в губернских городах и в особенности по-

жарной части». Данным указом предписывалось губернаторам: 1) разделить города на кварталы, в каждом из которых создать пожарную часть; 2) для каждой части определить количество пожарного инструмента, обоз лошадей и фурманов, кои бы состояли в полном ведении полиции; 3) в каждый город назначить брандмейстера с двумя учениками; 4) укомплектовать города пожарным инструментом из петербургского депо, при коем образовывать учеников брандмейстера, требуя людей из губерний; 5) при каждой части создать помещение для хранения пожарных инструментов.

Столичные депо были укомплектованы казенными мастерами и вольнонаемными рабочими. К каждому депо приписывалось несколько губерний, которые приобретали пожарный инструмент по установленным ценам и направляли по три ученика от каждой губернии. После обучения они обязаны были вернуться в свои губернии и организовывать подобные мастерские на местах. Их причисляли к штату полиции с обязательством служить при пожарном депо в течение 15 лет. Зачисленных в штат полиции освобождали от воинской повинности, государственных и местных налогов. Так, были созданы мастерские в Казани, Киеве, Пензе, Рязани, Риге, Вильнюсе, Ярославле и Харькове.

Столичное пожарное депо оказало большую помощь всем губерниям. Только за 15 лет здесь было изготовлено и разослано по многим городам различных инструментов на 215 тыс. рублей, обучено и подготовлено 83 специалиста.

Указами от 6 апреля 1820 и 25 апреля 1827 г. предписывалось постепенно учредить во всех губернских городах фабрики пожарных инструментов, обращению с которыми научить нижних чинов гарнизонных батальонов. На них же возлагались обязанности по тушению пожаров не только в губернских, но и в уездных городах.

Комплектование первых пожарных команд из солдат не пригодных к строевой службе и из числа солдат инвалидной команды было частым явлением, свидетельствующим о том, что общественные предрассудки во взглядах на пожар и на роль пожарного, сложившиеся в предыдущие века, еще не были преодолены. С другой стороны, это было связано с недостаточностью полицейских служителей в городах.

Процесс создания пожарно-полицейских команд шел по нарастающей, распространяясь по всей территории государства Российского, и к 1853 г. пожарные команды имелись уже в 460 городах.

С созданием профессиональных пожарных команд число крупных пожаров в городах значительно сократилось. Современники отмечали, что уже в 30-х гг. XIX в. пожарные команды отличались высокой организацией, а личный состав – вышколенными и четкими действиями. С первым сигналом с каланчи или с ударом колокола днем или глубокой ночью пожарные в совершенной тишине в течение 3 минут сбегались, запрягали лошадей и выезжали на пожар.

С 1803 г. в Петербурге и Москве, а затем и в других городах складывается оригинальная система оповещения. На горизонтальной мачте, укрепленной на пожарной башне, вывешивались разноцветные флаги, а ночью фонари. Так, например, в Петербурге флаг, обозначающий, что пожар возник в районе выезда первой части, был красный, второй части – белый, Васильевской части – красный с белым (шахматный) и т. д.

В ночное время для сигнализации о пожаре вывешивались фонари: если пожар возник в районе первой части – сверху красный фонарь и снизу два белых горизонтально; если пожар во второй части – сверху два белых фонаря горизонтально и под ним красный, а если пожар возник в Васильевской части – сверху красный, снизу белый и т. д.

В 1833 г. горизонтальная система сигналов была заменена более удобной вертикальной, в результате которой стало возможным наблюдать за сигналами на большом расстоянии. Сложившаяся система сигнализации просуществовала до 1917 г. Правда, с 1858 г. в крупных городах для пожарных целей начинает использоваться военно-полицейский телеграф, а в конце XIX в. – телефон и электрическая пожарная сигнализация, однако последние нововведения повсеместно появляются только в XX в.

В первой половине XIX в. активизировалась и нормотворческая деятельность в области совершенствования противопожарных норм при строительстве зданий и сооружений.

В 1809 г. Александром I были направлены военному генерал-губернатору Санкт-Петербурга для обязательного выполнения противопожарные правила, которыми регламентировалось: а) не строить деревянных жилых строений без разрыва в длину 12 саженей; б) не строить деревянные двухэтажные дома без каменного первого этажа; в) деревянные строения высотой не более в аршин строить от фундамента; г) выдерживать разрывы в 4 сажени между деревянными строениями; д) между строениями не менее 4 саженей устанавливать брандмауэр; е) в каменных сплошных строениях на чердаках устанавливать брандмауэры. Таким образом, правила пожарной безопасности становятся обязательными при строительстве и игнорирование их преследуется по закону.

Тем не менее, в борьбе с пожарами больше внимания уделялось тушению. Поэтому принятие в 1832 г. двух нормативно-правовых актов, а именно Пожарного и Строительного уставов, имело важное значение.

Изложенные в Пожарном уставе предупредительные меры носили в основном режимный характер и в некоторых случаях даны в общем виде, т. е. без четких норм.

В 1838 г. были изданы нормы, обязывавшие владельцев домов выполнять постоянные требования правил пожарной безопасности. Они вывешивались на улицах и площадях и в других общественных местах.

В 1839 г. были определены обязанности домовладельцев по вызову пожарной команды на пожар. О пожаре необходимо было срочно сооб-

щить городским стражам и, по возможности, довести известие в съезжий дом и обер-полицмейстеру. До прибытия пожарной команды предлагалось самим принимать меры к тушению, предпринять усилия к недопущению загораний соседских строений. Для обеспечения порядка на пожарах вышел общий для всего государства указ, запрещающий пропускать на пожар посторонних лиц во избежание помех и мародерства.

Выявление причин загораний Пожарный устав возлагал на местную полицию, которая сообщала губернским властям о пожаре и его последствиях.

Отдельная глава предусматривала ответственность архитекторов, допустивших какие-либо просчеты в проектировании и возведении зданий или сооружений. В этой же главе предусматривались взыскания за несоблюдение чистоты дымовых труб, за разведение огня вблизи леса, на судах и других легковоспламеняющихся местах.

Строительный устав представлял собой свод нормативных актов по планировке населенных пунктов и строительству зданий и сооружений.

Необходимо отметить, что правительство не ограничилось преобразованиями пожарного характера в городах. Были предприняты определенные меры и к ограждению от опустошительных пожаров в сельской местности. На протяжении первой половины XIX в. издается целый ряд постановлений, вошедших затем в Пожарный устав 1857 г.

Таким образом, Строительный и Пожарный уставы имели определенное значение в части осуществления противопожарных мероприятий в городах и селах. Однако они были отражены в уставах неполно, кроме того, на практике часто игнорировались. Нередко городские власти не могли сделать проезд в необходимом месте или расширить улицу, если владельцы земли не соглашались ее продать.

С другой стороны, за взятки полицейским властям, фабрики и заводы иногда возводили на недопустимых расстояниях от жилых домов, да и жилые дома строили, не соблюдая должных разрывов. Городские окраины по-прежнему представляли собой скученные деревянные постройки без какого-либо учета противопожарных требований. Несмотря на установленную законом ответственность, архитекторы строили дома-ловушки, в которых люди погибали при пожарах. Требования и рекомендации уставов не решали основных вопросов строительства и планировки населенных пунктов и промышленных предприятий. Слабо была разработана нормативная часть.

В 1853 г. Министерству внутренних дел было предоставлено право утверждать составленные губернским начальством проекты штатов пожарных команд для отдельных городов. К положению, подписанному царем, была приложена Нормальная табель, в соответствии с которой и утверждались штаты пожарных команд. Это положение стало началом устройства пожарных частей во всех городах империи.

Организация пожарной охраны по «Нормальной табели» упростила сложную процедуру утверждения штатов, требовавших ранее санкции законодательной власти. Состав штата команды теперь стал определяться в зависимости от численности населения того или иного города. Этим, несомненно, вносилась определенная пропорциональность и планомерность в организацию пожарной охраны.

Основные черты и особенности этой табели заключались в том, что все города по числу жителей были разделены на семь разрядов (1-й с населением до 2 тыс. и 7-й от 25 до 30 тыс.). Четко определялся личный и конный состав пожарной команды, а также численность пожарного оборудования.

Однако ощутить позитивные явления в этой области не позволили социальные раздражители в сохраняющейся системе правления России – крепостном праве. Брожения в крестьянской среде, пытающейся освободиться от крепостной зависимости, усиливались с каждым годом, чему содействовала медлительность правительства, вполне сознающего необходимость данного решения. Затягивание этого вопроса привело к социальному взрыву. В 40–50-х гг. XIX столетия по стране прокатилась мощная волна народных восстаний. Волнения, зародившись в Рязанской губернии, перекинулись на Тамбовскую, Воронежскую, Пензенскую, затем докатились до Казанской и сибирских губерний. «Начались неистовства, приводившие в содрогание», – писал в своих автобиографических записках декабрист В.И. Штейнгель. Волнения сопровождались масштабными пожарами и погромами помещичьих усадеб. Пожар в Казани уничтожил лучшую часть города. В Перми в огне выгорело более 300 домов, в Тюмени более 150 домов. По городам распространялись письма с угрозами поджогов. 19 февраля 1861 г. Александр II вынужден был подписать положение и манифест об «освобождении» крестьян. Однако эти документы в народе были приняты враждебно, так как основная часть крестьянских земель осталась за помещиками. Поэтому волнения крестьян, а значит и пожары, продолжались. Все это не могло не сказаться на появлении новых, более жестких законодательных актов, усиливавших наказания за поджог.

Наказания за поджоги для государственных крестьян устанавливал сельско-судебный устав 1839 г.

Вследствие частых поджогов в 1840 г. в Санкт-Петербурге была учреждена особая временная комиссия, на которую возлагалось изыскание и применение мер к охранению безопасности столицы. Всех взятых с поджигательными снарядами и вещественными доказательствами, или по подозрению в поджигательстве судили военно-полевым судом с вынесением приговора в течение суток.

Принятое в 1845 г. «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» представляло собой обширный кодекс, четко определявший дей-

ствие уголовного законодательства во времени и пространстве, а также принцип личной ответственности.

Так, например, ст. 289 главы 1 «О сопротивлении распоряжениям правительства и неповиновении установленным от оного властям» раздела 4 «О преступлениях и проступках против порядка управления» определяла, что если в период восстания населения против государственных властей причинялись поджоги, то виновные в этом злодеянии подвергались самому тяжкому после смертной казни наказанию – лишению всех прав состояния и бессрочной каторге, а для лиц, неизъятых от наказаний телесных, еще и наказанию плетьюми и клеймению.

В законодательном акте предусматривалось наказание за поджог для лиц, отбывающих уголовные наказания в виде лишения свободы (ст. ст. 335, 336 ч. 2 главы 5 «О взломе тюрем, увозе и побеге находящихся под стражею и надзором» раздела 4 «О преступлениях и проступках против порядка управления»). Таким образом, предусматривалось, что если в период побега из-под стражи осужденные совершали поджоги, то в качестве наказания им применялись бессрочные каторжные работы и клеймение.

Наказания за поджоги определялись: а) для лиц, совершивших преступления против имущества граждан и нарушивших правила пожарной безопасности; б) для лиц, совершивших поджоги и признанных невменяемыми. Подобных лиц помещали в дома умалишенных, а больных, страдающих припадками умоисступления, в больницы.

Поджог различных объектов подразумевал и различные наказания. Так, за поджог обитаемого здания устанавливалось наказание в виде каторги от 8 до 10 лет с телесным наказанием (ст. 2106). Виновный в умышленном поджоге церкви (если на момент поджога она закрыта и там не идет богослужение), царского дворца, значительной части города, больницы, приговаривался к каторге на 15–20 лет и телесному наказанию (ст. 2107). За поджог рудников (при отсутствии там людей) предусматривалось лишение всех прав состояния, каторжные работы в рудниках до 15 лет или ссылка в крепости до 12 лет со ссылкой в Сибирь на поселение, наказание плетьюми, клеймение. При наличии же людей во время поджога следовала бессрочная каторга, 100 ударов плетьюми и клеймение (ст. 2108). Поджог зданий на карантине или оцепленных домов влекло еще более жесткое наказание – смертную казнь. Поджог нежилого строения (т. е. конюшни, амбара, сарая, погреба), кроме лишения прав и преимуществ, наказывался отдачей в исправительно-арестантскую роту сроком от 5 до 6 лет. За поджог строения, находившегося близко от села, предусматривалась каторга от 4 до 6 лет, а за поджог в ночное время – каторга от 8 до 10 лет (ст.ст. 2106–2109).

За умышленное истребление огнем чужого хлеба на корню или в снопах, в скирдах, в поле, в гумне, в овине или в ином необитаемом строении, а также фруктовых садов, хмельников, сенокосов, стогов сена, дров,



торфяных земель виновные подвергались, помимо лишения всех прав состояния и ссылке в Сибирь на поселение, наказанию плетьюми и отдаче в исправительно-арестантские роты на срок до 4 лет, либо заключению в тюрьму до 2 лет (ст. 2114), за умышленное «по злобе или мщению» истребление огнем всякого другого, кроме перечисленного, имущества (т. е. чужие животные, движимые вещи, телеги, лодки и т. д.) полагалась тюрьма, арест или денежный штраф до 100 руб. (ст. 2115).

Сожжение собственного застрахованного имущества для получения страховой премии, если при этом не было опасности для жизни и имущества других лиц, влекло лишение всех прав состояния, ссылку в Сибирь и телесные наказания. В случае отягощающих вину обстоятельств наказание усиливалось (ст. 2112).

Поджог считался таким тяжким преступлением, что приготовление к нему наказывалось временным, до одного года заключением в тюрьму с лишением всех особенных лично и по состоянию присвоенных прав и преимуществ с ссылкой в Сибирь и запрещением выезда до 10 лет и розгами. В том случае, если начавшийся пожар был потушен самим раскаявшимся поджигателем, наказание могло быть уменьшено на одну или две степени (ст. 2110).

В состав угрозы входило сообщение одним лицом другому на словах или в письме о том, что будет совершено преступление – поджог, если он не положит в назначенное место условленную сумму денег или иное, что требовалось вымогателю. Такая угроза влекла лишение всех прав состояния и ссылку в каторжные работы на срок от 4 до 6 лет, наказание плетьюми и клеймение (ст. 2035). Угроза должностному лицу, кроме лишения всех особенных прав и преимуществ, влекла отдачу в исправительно-арестантскую роту на срок от 4 до 5 лет (ст. 2038). Угроза начальнику, или господину, или же лицу, которым виновный был благодетельствован, наказывалась степенью выше; за угрозу отцу, матери или иному родственнику по прямой восходящей линии наказание повышалось на три степени (ст. 2038).

Несмотря на то, что Уложение выглядело несколько перенасыщенным в отношении карательных мер и не производило ощущения, четко разработанного юридического кодекса, тем не менее, по сравнению с прежним уголовным законодательством Российского государства, это был шаг вперед. В дальнейшем законодательство в отношении наказаний для поджигателей будет совершенствоваться, принимать более четкие и лаконичные формулировки.

Характер пожаров в первой половине XIX в. практически не изменился. Возникновение 80 % из них по-прежнему было связано с человеческим фактором: военные пожары; умышленные поджоги в результате межличностных конфликтов (ссоры, месть); пожары, сопутствующие социальным антагонизмам; небрежное отношение с огнем. Начинаясь

промышленная революция породила новые виды пожаров. К ним можно отнести пожары, возникающие в результате аварий на промышленных предприятиях, а также спекулятивные поджоги застрахованного владельцами собственного имущества, которые становятся довольно частым явлением с появлением в 1827 г. в России страховых обществ.

Улучшение организации борьбы с огнем к середине XIX в. уменьшило опасность пожаров. Если в момент возникновения пожара погодные условия благоприятствовали пожарным, т. е. отсутствовал сильный ветер, то практически в каждом случае огонь удавалось локализовать.

Если в предыдущие времена произошло осознание пожарных бедствий как негативного фактора, подрывающего благосостояние, систематически препятствующее развитию экономики страны, то в рассматриваемый период проблема борьбы с пожарами начинает приобретать государственное значение.

Правительством в первой половине XIX в. были предприняты определенные меры по организации более эффективного огнетушения, созданию профессиональной пожарной охраны, приведению в соответствие с изменившимися условиями пожарного и строительного законодательства. И, наконец, были заложены основы такого важного направления, как пожарная профилактика.

Проведенная в 1861 г. крестьянская реформа расчистила путь для утверждения в России новых буржуазных отношений и дала известный простор становлению капитализма, что повлияло на рост городов и народонаселения, развитие промышленности, торговли и путей сообщения. С ростом городов и быстрым их торгово-промышленным развитием началось активное возведение промышленных и частных зданий и домов, что привело к резкому удорожанию лесных материалов и незамедлительно отразилось на увеличении количества пожаров. Причем рост пожаров наблюдался как в городах, так и в сельской местности. Обнаружилось, что селения бывших помещичьих крестьян оказались полностью лишенными какой-либо противопожарной техники, не выработаны были и организационные меры противодействия огню. По всей видимости, ранее этот недостаток компенсировался в какой-то степени непосредственным властным надзором владельцев имений, после же отмены крепостного права образовался своеобразный вакуум. Наряду с социальными и экономическими причинами, способствовавшими росту пожаров, все большую роль начинает играть политический аспект. Это и обострение классовой борьбы в результате недовольства крестьян аграрной реформой, по которой они стали свободными, но не получили земли, и быстро углубляющийся антагонизм между новыми классами: промышленным пролетариатом и буржуазией, и возникновение всевозможных революционных течений, призывающих к активной борьбе с существующим строем. Все эти факторы сказыва-

вались в целом на дисциплине населения, особенно его маргинальных слоях, орудием возмездия которых часто являлся огонь.

В довершение всего все эти обстоятельства совпали с распадом прежней пожарной организации. Так, еще в 1856 г. была отменена натуральная пожарная повинность, с принятием Городового положения утратили свое значение городские пожарные команды и регулировавшие пожарную часть обязательные для прежних городских управлений указания министра внутренних дел. Утратил свое значение Пожарный устав, часть постановлений которого морально устарела. В конечном итоге все это привело к утрате единства пожарного законодательства, завершившегося исключением его в 1888 г. из Свода законов Российской империи. Такая же участь постигла Строительный устав, который, быстро старея, не пополнялся своевременно новыми правилами. Наконец, упразднение учреждений, ведавших в свое время бытом государственных крестьян, повлекло за собой и разрушение пожарной организации в сельской местности.

Наглядное отражение кризиса в пожарном деле дает статистика. Так, если в 60-е гг. XIX в. ежегодно происходило 15 тыс. пожаров; в 70-е – 30 тыс., то в 80-е гг. уже 45 тыс.

Динамика пожаров, несомненно, негативная. Но вместе с тем необходимо отметить, что центральный статистический комитет был создан лишь в марте 1858 г., а сбор и систематизация сведений о пожарах на него была возложена еще позже, через два года. Ранее какого-либо центра по сбору подобной информации не существовало, а отчеты губернаторов, присылаемые в столицу, имели нерегулярные сведения по данному вопросу. Поэтому проводить какие-либо сравнения с более ранними периодами относительно статистических показателей пожаров представлялось весьма затруднительным.

Претерпела изменения система управления МВД местной администрацией.

1 января 1864 г. утверждается «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», в соответствии с которым в 33 губерниях была создана всесословная система земских учреждений. Новым учреждениям вверялось управление всем местным хозяйством, в том числе и решение вопросов, связанных с пожарной безопасностью городов.

Правительственная власть в лице губернаторов и министра внутренних дел обязаны были наблюдать за деятельностью образованных органов, главным образом, с точки зрения ее законности. Губернатор мог лишь приостановить решение земского собрания, если оно противоречило действующему законодательству. Однако реальные полномочия по улучшению противопожарной деятельности земства получили только после выхода указа от 16 июня 1873 г., по которому им было предоставлено право на издание правил о мерах предосторожности от пожаров и попечение об обустройстве селений.

До издания закона 16 июня 1873 г. наблюдение за правильностью построек в селениях и планирование их являлось обязанностью местных административных учреждений, и в Строительном уставе были установлены в этом отношении подробные правила, составленные местным начальством и утвержденные губернатором. На сельских сходах составлялся приговор о том, кому и как, под каким номером достанется по жребью или взаимному соглашению отведенное по плану место. Необходимо, однако, заметить, что выбираемые пожарные старосты тяготились этой обязанностью, не сознавая ее важности в силу своей некомпетентности, и зачастую не принимали даже элементарных профилактических противопожарных мер.

В губерниях, где не были созданы земские органы, обеспечение пожарной безопасности полностью возлагалось на полицию, но и там они лишь имели право издания обязательных постановлений по вопросам пожарной безопасности. Деятельность земских органов ввиду отсутствия необходимых финансовых средств была неэффективной. Вместе с тем общая полиция, обязанная по закону обеспечивать пожарную безопасность, земствам не подчинялась.

«Положение о земских учреждениях» 1864 г. ограничивало компетенцию земств так называемыми хозяйственными нуждами. Данная специфика компетенции земств была устранена «Положением о губернских и уездных земских учреждениях» 1890 г., в котором был четко закреплён исчерпывающий перечень предметов ведения земских учреждений. Из интересующих нас направлений стоит отметить следующие: строительное дело; пожарная безопасность; обеспечение квартирами начальников пожарных команд, расходы на их финансирование; взаимное земское страхование имущества от пожаров.

По положению 1890 г. право издания обязательных постановлений по вопросам пожарной безопасности сохранялось только за губернскими земскими органами.

Обязательное постановление, подготовленное земским собранием, получало законную силу лишь после его утверждения губернатором. Он же публиковал данное постановление. Срок вступления постановления в силу не должен был быть менее 2 недель со дня его обнародования в каждом населённом пункте уезда. В случае отклонения постановления губернатором оно передавалось в губернское "по земским и городским делам присутствие". Если большинство членов присутствия не соглашались с мнением губернатора, то дальнейшую судьбу постановления решал непосредственно министр внутренних дел. При этом земское собрание должно было быть проинформировано о мотивах отказа.

По принципу земской реформы в 1870 г. началось осуществление городской реформы. Согласно принятому 16 июня 1870 г. Городовому положению главным органом городского управления провозглашалась не городская дума, а исполнительным городская управа. Таким образом, с этого

времени все заботы по организации пожарной безопасности передавались в ведение городских управлений. Городским же думам предоставлялось право издания обязательных постановлений по принятию мер предосторожности против пожаров. Финансирование по организации и содержанию пожарных команд закреплялось за городами.

В 1873 г. была организована комиссия для анализа общего положения сельского хозяйства, занималась она и состоянием пожарной безопасности. В целях улучшения противопожарного положения комиссией были сделаны следующие предложения: а) обязательное насаждение деревьями всех разрывов между дворами и строениями; б) правильная планировка селений от пожаров; в) повышение размера страховых платежей для строений, которые построены не по установленным правилам; г) увеличение разрывов между строениями (т. е. пересмотр норм Строительного устава).

Данные рекомендации были утверждены нормативным актом 1878 г. В опубликованных «Временных правилах о мерах предосторожности от пожаров вне городских поселений», повторялись ранее изданные правила пожарной безопасности. Правила эти определялись местными постановлениями, которые не противоречили действующему законодательству. Проекты местных постановлений рассматривались земскими собраниями и направлялись на утверждение губернатору. Затем публиковались в местных губернских ведомостях и вывешивались на стенах жилых дворов и в присутственных местах. Исполнение нормативных актов возлагалось на органы полиции.

Однако намеченные мероприятия не были осуществлены, и Сенат позднее счел невозможным лишать владельцев, принадлежащих им усадебных участков, чтобы выполнить нормы Строительного устава.

В 1879 г. МВД Российской империи всем губернаторам разослало циркуляр с пояснениями действий Городового и Земского положений на местах, в котором подтверждалось предоставление прав по изданию обязательных противопожарных постановлений в городах – городским думам, в сельской местности губернским земским собраниям.

Предоставляя местным общественным учреждениям инициативу по охране народного достояния от пожаров, правительство руководствовалось следующими соображениями. Географические и климатические условия империи разнообразны и местные самоуправления будут учитывать специфику территориальных условий при принятии противопожарных мер как постоянного, так и временного характера. Циркуляр содержал ряд указаний министра внутренних дел Л.С. Макова губернаторам, которым требовалось повсеместно:

1. «1. Безотлагательно, через избранных Вами лиц, произвести самый подробный и тщательный осмотр, как в городах, так и в селениях всех пожарных инструментов, озаботиться приведением их в исправное состояние

и иметь неослабное наблюдение за содержанием их исправности, дабы в случае пожара инструменты эти были употребляемы в дело.

2. В местностях, где еще пожарных инструментов не заведено и где каждый обыватель лично обязан принимать участие в тушении пожара, удостоверяться подворно в наличии тех пожарных орудий, с которыми каждый обыватель по составленному расписанию обязан являться на пожар и иметь наблюдение, чтобы орудия эти во всякое время находились в исправности и готовности.

3. Непрестанно следить за исправным содержанием ночных караулов, для чего в городах учредить из полицейских чинов ночные обходы, вменить в непременную обязанность начальников местных полиций лично удостоверяться, по возможности чаще, в исправности содержания их; в селениях же поручить полицейским урядникам усилить свою деятельность по наблюдению за ночными караульными, привлекая каждый раз нарушителей к законной ответственности.

4. В местностях, где караулов еще не установлено, вменить начальникам полиции в обязанность войти в соглашение с городскими думами и сельскими обществами и настоять на учреждении караулов.

5. В городах, где изданы обязательные постановления относительно предосторожности от пожаров, пригласить городские общественные управления воспользоваться, возможно, шире предоставленным им правом надзора за точным исполнением этих постановлений, и в этом отношении оказать полиции возможное содействие и облегчение в преследовании нарушителей.

6. Усилить вообще со стороны полиции наблюдение за подозрительными личностями и бродягами, в особенности вне городов».

В последней четверти XIX в. во всех губернских и во многих уездных городах уже были созданы пожарные команды, пожарные депо, имелись в наличии пожарные инструменты, а главное, были люди, способные профессионально бороться с огнем. В сельской же местности борьба с пожарами по-прежнему находилась в зачаточном положении.

Знакомство с отчетами губернских управ показывает, что пожарные трубы и пожарные обозы в большинстве сел были неисправны, специальные строения для их хранения отсутствовали, а хранились они или на улицах, или возле стен сельских правлений. Призванные осуществлять надзор за ними на общественных началах пожарные старосты обязанностью своей тяготились, пользоваться пожарными трубами не умели. Огнегасительные снаряды в пожарных случаях практически никогда не использовались.

Наиболее сложное состояние с пожарной безопасностью в сельской местности складывалось в азиатской части России. Так, например, в Енисейской губернии на конец XIX в. насчитывалось лишь 10 % сел и деревень, имевших пожарные машины, 8 % имели организованные пожарные дружины, а 82 % сел имели только разошедшиеся бочки и примитивные баг-

ры. На всю губернию был только один монтер, призванный следить за состоянием пожарных машин и обеспечивать организацию сельских дружин.

При объезде агентом даже более состоятельных и просвещенных уездов выяснилось, что только 2 % машин оказались в нормальном состоянии, 12 % требовали капитального ремонта, 83 – частичного, а 1 % в совершенно непригодном состоянии.

Положение дел в более отдаленных уездах выглядело еще более плачевно. Поэтому нередко были случаи, когда пожар заставлял врасплох население того или иного поселка и заканчивался настоящей трагедией.

В сибирской деревне в конце XIX в. произошли заметные изменения. До середины века населенные пункты Сибири и Дальнего Востока характеризовались слабой заселенностью, относительной дешевизной земли, дома располагались на существенном расстоянии друг от друга, что значительно сокращало возможность распространения пожаров и облегчало борьбу с ними, а обилие и дешевизна леса обеспечивали сравнительно небольшую убыточность даже при крупных пожарах.

Со второй половины XIX в. ситуация начинает резко меняться. С ростом городов и сел (в результате переселенческих тенденций), их торгово-промышленным развитием началась сплошная застройка с повсеместным нарушением правил, быстрое же возрастание стоимости лесных материалов отразилось на росте ущерба от пожаров.

Сибирская деревня конца XIX в. отличалась скученностью построек, над которыми возвышались дымовые железные трубы, соприкасавшиеся вплотную с деревянными крышами, а порой дымоходами, не выходящими из-под крыш. Бани, как правило, построенные «по-черному», находились вблизи строений, крытых соломой. Во многих деревнях отсутствовали водоемы, которые можно было бы использовать при тушении пожаров, там же где они имелись, подъезд к ним был затруднен. Тормозило развитие пожарного дела в сельской местности и отсутствие специальных мастерских, где можно было отремонтировать вышедшую из строя пожарную технику.

Чтобы составить общее представление о пожарных бедствиях, потрясавших страну во второй половине XIX в., необходимо обратиться к статистике. Благо, что такая возможность появилась в связи с образованием статистического комитета МВД, о чем упоминалось выше.

Комитетом были опубликованы сведения о пожарах с 1860 по 1869 г. и с 1880 по 1889 г. Сведения свидетельствуют о том, что с 1860 по 1869 г. сумма ущерба, нанесенного пожарами, составила 270 890 000 руб., в среднем 27 млн. руб. в год. С 1870 по 1879 г. – 504 993 000 руб., в среднем 50 млн. руб. в год. С 1880 по 1887 г. – 572 820 000 руб., в среднем 71,6 млн. руб. в год.

Таким образом, за рассматриваемый период ущерб от пожаров увеличился в три раза. Слабым утешением может служить некоторое умень-

шение разрушительности пожаров. Так, при каждом единичном пожаре, считая средние показатели для каждого десятилетия, горело: с 1860 по 1869 г. – 5 строений, с 1870 по 1879 г. – 4 строения, с 1880 по 1890 г. – 3 строения.

Сумма ущерба от единичных пожаров с 1914 руб. снизилась до 1664 руб., хотя стоимость строений, несомненно, возросла. Эти данные свидетельствуют об уменьшении разрушительной силы пожаров в пропорции 5:3, т.е. на 40 %. Эти, несомненно, позитивные сдвиги произошли за счет развития пожарной техники и улучшения организации пожарного дела в первую очередь в городах. Однако достижения сводились на нет ростом количества пожаров, о чем свидетельствуют следующие данные: с 1860 по 1869 г. зафиксировано 1458 пожаров, с 1870 по 1879 г. – 29 669, с 1880 по 1887 г. – 43 513. Следовательно, и здесь идет увеличение численности пожаров в три раза. Что же касается ущерба, наносимого пожарами за один год, то, по подсчетам инженера А.А. Пресса, он составил 400 млн руб.

Анализ этих источников позволяет сделать следующие выводы: горимость городов и особенно сел России в этот период была в большинстве случаев непропорциональна их росту, а отрицательная динамика приводила к выгоранию всей сельской части России за 20–30 лет. Таким образом, пожары наносили огромный ущерб стране, парализуя экономическое развитие.

5 августа 1897 г. Министерством внутренних дел были утверждены Правила о введении в действие нормального устава сельских пожарных дружин и сам нормальный устав.

Пунктом 5 указанных правил земским управам в целях учреждения сельских пожарных дружин предоставлялось право созывать через уполномоченных лиц сходы местных обывателей для предварительного обсуждения вопросов организации и направлений деятельности дружин. Параграф 40 прописывал обязанности дружин, а именно:

1. Допускать уполномоченных земскими управами лиц до ревизии пожарного инвентаря, денежных средств и делопроизводства дружин.

2. Подчиняться издаваемым губернским земством в пределах нормального устава сельских дружин разъяснениям и указаниям, касающимся деятельности дружин.

3. Представлять в губернскую земскую управу ежегодный отчет по форме, установленной губернским земством.

Деятельность земств не ограничивалась организацией и материальной поддержкой сельских пожарных дружин. Активное влияние они оказывали и на планировку селений, и на огнестойкое строительство, и на посадку деревьев между строениями, и на водоснабжение сел. Однако финансовые возможности земств и городских дум в направлении пожарной безопасности были весьма ограничены, да и обширная территория не позволяла добиваться быстрых результатов. Состояние пожарной безопасно-



сти сел еще долго будет значительно уступать этому виду государственных проблем относительно их решения в городах.

Не произошло существенных изменений в этот период и в области внедрения в сельскую строительную практику огнестойких материалов. Только в 1910–1914 гг. в России были открыты 740 казенных и земских заводов и мастерских, да непосредственно в селах около 400 крестьянских кустарных мастерских, которые стали изготавливать черепицу и кирпич. Однако производство кирпича и черепицы было столь невелико, что на положении дела это практически не отразилось. Накануне февральской буржуазно-демократической революции из 15 млн крестьянских дворов империи лишь 2,5 % были построены из огнестойких материалов, 0,5 % имели черепичные крыши или крыши из листовой стали.

К 1914 г. на всю страну насчитывалось 1400 сельских пожарных обзоров, имеющих на вооружении бочки с водой, в лучшем случае – ручные пожарные насосы. Боеспособность этих формирований, содержащихся на средства добровольного пожарного общества, была невысокой. Село по-прежнему оставалось бессильным перед стихией огня.

Последнее десятилетие XIX в. было отмечено крупными пожарами в ряде западных городов России. В этот период сгорело строений: в Брест-Литовске – 1300, в Гродно – 517, Витебске – 454, Лиде – 727, Мозыре – 505 и Кобрине – 185. Погибло много людей.

Крупные пожары случились в начале XX в. Только за один 1901 г. в городах было уничтожено зданий: в Брест-Литовске более 900, Витебске – 1257, Пинске – 600, Павлодаре – 428, Пензе – 423 и Игумне – 288.

Из статистических данных известно, что в течение 50 лет, с 1860 по 1909 г. только в европейской части России произошло более 2 млн пожаров, которыми было уничтожено свыше 6,5 млн дворов и причинен ущерб в несколько миллиардов золотых рублей.

Для улучшения постановки пожарного дела определенное значение имели "Обязательные постановления" принимаемые повсеместно, на основании ст. ст. 105 и 106 Городового положения, разработка пожарных инструкций и пожарного устава.

В этих постановлениях речь шла об улучшении состояния с пожаробезопасностью в губернии, устанавливались обязательные правила по предупреждению всех видов пожаров и борьбы с ними. Так, в частности, вводились дополнительные караулы, для содержания которых образовывались пожарные участки, конкретно указывалось, где и в каких местах допустимы деревянные застройки, а где только каменные, давались указания об устройстве печей, труб и т. п.

Широкомасштабные городские пожары показали слабость пожарной организации и заставили в целом пересмотреть отношение к пожарному делу. Пожарные команды стали появляться повсеместно, сначала в городах, потом в крупных поселках и даже тюрьмах.

Обывателей в XIX в. удивляло соединение в одном ведомстве полицейских и пожарных в силу их функционального различия. Хотя объяснения существования под одной крышей полицейских и пожарных достаточно просты. И те, и другие находятся на страже государственной и частной собственности, призваны защищать людей от преступности и стихийных бедствий. Подобного рода деятельность связана с повышенным риском, следовательно, требует воинской дисциплины и безукоризненного выполнения приказов руководства.

Однако взаимоотношения полиции и пожарных команд на протяжении всего XIX в. имели ряд особенностей, игравших роль своеобразных раздражителей и не способствовавших их взаимопониманию.

Основной причиной являлось то, что пожарная команда на основании указа 1798 г. состояла в полном ведении полиции, что предоставляло право вмешательства полиции во время пожаров. Это вмешательство некомпетентных лиц, право распоряжений на пожарах подрывало авторитет начальников пожарных команд и, более того, воспринималось как оскорбление. Последствиями такого вмешательства во многих случаях были тяжелые столкновения, приводившие даже к оставлению руководителями, не согласными с распоряжениями полицейского чиновника, своих команд.

Объяснения этих разногласий достаточно тривиальны. В любой специальной организации имеются лица, на которых совокупная воля ее членов переносит право власти и право приказаний. От этих лиц требуется, чтобы они принадлежали к той организации, в которой им передана власть и право приказаний, и чтобы они участвовали в тех действиях и событиях, к которым готовят своих подчиненных. Приказания только такого лица всегда и наверняка будут исполнены, так как они связываются в последовательные ряды команд, соответствующие событиям, а потому и исполняются.

Начальники пожарных команд (брандмайоры) органически связаны со своими командами. На них переносится власть и право приказаний. Они живут с командой, участвуют во всех ее событиях, знакомы с условиями работы и специально подготовлены для того, чтобы всегда знать, какое и где отдать приказание. Их приказания соответствуют конкретной ситуации, понятны исполнителям и непременно будут исполнены.

Вмешательство же посторонних лиц в распоряжения начальников пожарных команд вносило дезорганизацию. Положение усугублялось тем, что это вмешательство было закреплено действующими уставами городских пожарных обществ (п. 74) и нормальным уставом сельских пожарных дружин (п. 44). Те же трения возникали и у руководства добровольных пожарных команд с полицией. На основании вышеупомянутых параграфов устава все пожарные добровольцы при действиях на пожарах обязаны были подчиняться распоряжениям высших местных полицейских начальников.

Таким образом, сам закон вносил в жизнь пожарных организаций вмешательство посторонних лиц, предоставляя им власть и право приказаний. Такое требование устава противоречило элементарному представлению о значении власти.

Незначительно изменило положение дел и последующее распоряжение МВД от 5 сентября 1907 г., в результате которого были утверждены и опубликованы Временные правила об устройстве городской пожарной команды. Основопологающим требованием правил была передача пожарной команды из ведения городской полиции в городское общественное управление, разрешение ему нанимать и содержать за свой счет весь персонал пожарных команд и полностью руководить их деятельностью.

Предполагалось, что деятельность городских общественных управлений, к которым отошло ведение пожарного дела, даст позитивные результаты. И отчасти этот прогноз оправдался. Так, в Екатеринбурге и Нижнем Новгороде власти, например, изыскивали средства на устройство электрической сигнализации; в Иркутске и Чите – на сооружение хозяйственно-противопожарного водопровода; в Архангельске, Курске, Новосибирске, Уссурийске и других городах – на создание новых пожарных частей. Пожарные обозы стали пополняться более совершенными паровыми насосами, модифицированными пожарными лестницами и т. п.

Однако отсутствие в Городовом положении четких указаний на права и обязанности городских управлений в отношении организации пожарной части породило много недоразумений между последними и местными административными и полицейскими властями, не освобожденными от их обязанностей по заведованию пожарной части в городах.

Эти недоразумения сводились к тому, какую форму организации пожарной помощи считать за полицейскую, и какую за общественную, какой объем их состава считать достаточным, кто должен производить тревоги и смотры, кто вправе осуществлять осмотр обозов и депо и т. п. Одни городские управления стали высказываться за необходимость реорганизации пожарных команд, другие – за изъятие их из ведома полиции, третьи – за полное их упразднение, четвертые – начали создавать команды, не похожие по своей организации ни на полицейские, ни на общественные и составлять для них правила и инструкции, пятые – стали вводить отмененную еще в 1856 г. всеобщую натуральную пожарную повинность и т. п.

Административные власти не могли оставаться равнодушными к такому ненормальному состоянию и пытались каким-то образом упорядочить устройство пожарной части в городах. На почве этих устремлений и стали возникать недоразумения между административными властями и городскими управлениями. Выступавший верховным арбитром Правительствующий сенат попытался в какой-то степени определить права и обязанности тех и других, однако вплоть до падения самодержавия эти вопросы окончательно так и не были разрешены. Попытка примирить противные

стороны произошла 26 июня 1910 г. в Риге на V очередном съезде членов Императорского Российского пожарного общества, где было принято решение об изменении пресловутых параграфов, которые получили следующую формулировку: "Начальник и чины полиции, не вмешиваясь в распоряжения начальника пожарной команды, оказывают ему всякое содействие к поддержанию порядка, а в случае надобности, и в помощи в рабочей силе. В городах и поселениях, где одновременно существуют городские и полицейские пожарные организации, главное руководство тушением пожаров возлагается на лицо по определению местного общественного управления по соглашению с правлениями пожарных обществ с утверждения губернатора".

Желательность передачи команд городу вызывалась главным образом тем, что средства на содержание полицейской команды даются городом, в чем и выражается участие города в пожарном деле. Весь внутренний распорядок команды и заведование хозяйственной стороной пожарного дела вело полицейское начальство. Оно назначало и увольняло брандмейстеров и всех служащих в пожарной команде, от него же по существующему распорядку зависели и всякие улучшения и усовершенствования в постановке пожарного дела.

Но полицейское начальство, обремененное многочисленными и требующими быстрого исполнения административными делами, не в силах было уделить много внимания не только улучшению пожарного обоза, а подчас и на руководство.

Всякое хозяйственное дело и его улучшение требует денег, а деньги дает город, который, естественно, желал знать, на что и как они расходуются и, кроме того, залог успеха всякого дела заключается в том, чтобы лицо или учреждение было заинтересовано в нем. Городские самоуправления были убеждены, что это положение обязательно и в пожарном деле, им должны вести сами города, на жизнь и имущество обывателей которых могут сказаться недочеты противопожарной охраны, а не администрация, которая занимается этим делом лишь потому, что на нее возложена обязанность как дополнительная к другим основным, более сложным и ответственным.

С другой же стороны, города при значительных расходах на различные хозяйственные нужды, не в силах были субсидировать в достаточной мере пожарные организации, которые к тому же, в связи с неясной редакцией ст. 139 Городового положения 1870 г. о полицейских и общественных пожарных командах, подлежали содержанию из городских средств при значительном устранении города от их заведования.

К тому же часто города рассматривали расходы на пожарную охрану как не обязательные, подобно содержанию тюрем, найму квартир для войск, и стремились финансировать их по штатному расписанию. Изданные около 50 лет назад, они совершенно устарели и не отражали реальной

картины. Например, в Москве в 1911 г. действовало штатное расписание, утвержденное еще в 1823 г.

Ежегодный расход на противопожарные нужды в России составлял 5 млн. руб., из которых половина приходилась на столицы и некоторые крупные города, а другая – на 1000 городов и сельскую местность. По данным МВД, расходы на пожарную охрану в 1908–1913 гг. в некоторых городах составили несколько десятков рублей (Брянск, Алушта и др.). Имелись города, где на содержание пожарных денег вообще не выделялось (Кола Архангельской губернии, Балаклава Таврической губернии и др.).

Символично, что стремление оградить себя от пожарных бедствий на местах совпало с повышенным вниманием к этой проблеме правительства. Третья Государственная дума (1 ноября 1907 г. – 9 июня 1912 г.), сознавая необходимость борьбы с усиливающейся горимостью в России, в марте 1910 г. решила избрать комиссию по борьбе с пожарами, невзирая на отсутствие законопроектов, подлежащих передаче на рассмотрение этой комиссии. За период деятельности IV Государственной думы комиссией было рассмотрено четыре законопроекта. Первый, об изменении положения о нормативной части ст. 207 в том смысле, чтобы весь нотариальный сбор в селениях обращался исключительно на противопожарные мероприятия. К 1913 г. этот законопроект, пройдя все стадии, превратился в действующий закон. Затем рассматриваются еще три законопроекта: о некоторых противопожарных мероприятиях; об установлении действительного контроля над страховыми оценками и ликвидацией пожарных убытков; об учреждении пенсионной пожарной кассы.

Первый и последний из этих законопроектов были одобрены правительством, которое пожелало взять на себя их разработку, не ожидая постановления Государственной думы о желательности их.

Несмотря на столь небольшую работу Государственной думы в данном направлении, пожарное дело в России получило большую популярность благодаря тому, что заговорили о пожарной беде в законодательных палатах.

Воспрянули духом пожарные деятели, начиная с теоретиков и кончая участниками в борьбе с огненной стихией. Правительство созвало ряд совещаний: 14 ноября 1910 г. совещание по огнестойкому строительству, 7 ноября 1911 г. съезд техников по огнестойкому строительству. Благодаря внесению законопроектов, периодическая печать начала интересоваться пожарным вопросом и, кроме специальных журналов, стали появляться статьи по пожарным проблемам и в ежедневной прессе. Появились весьма ценные труды многих деятелей, и вот, наконец, стараниями этих же деятелей было достигнуто то, что в России в 1913 г. собрался VI Международный пожарный конгресс, оказавший заметное развитие в выработке мер противопожарной борьбы.

В этом же году правительство России сочло необходимым разработать новый пожарный устав с целью устранения накопившихся противоречий в законодательной и административной областях. Для подготовки законопроекта по этому вопросу Совет императорского Российского пожарного общества утвердил комиссию под председательством сенатора М.А. Остроградского. Однако деятельность этой комиссии была приостановлена начавшейся Первой мировой войной и появлением более неотложных задач по обеспечению пожарной безопасности фабрик и заводов, работающих на оборону, усилением противопожарной охраны учреждений, складов Северного фронта и т. д.

Одним из последних нормотворческих актов Российской империи стал закон "О пожарной охране фабрик и заводов, изготовляющих предметы для действующей армии", принятый 6 августа 1916 г. На основании этого закона министру внутренних дел предоставлялось право издавать общие правила по противопожарной защите предприятий, работающих на оборону.

Самодержавие приходило к своему логическому концу. Это ощущалось во всем, в том числе и в безудержном росте пожаров. В декабре 1916 г. даже на фабриках и заводах, выпускающих военную продукцию, пожары приняли массовый характер, в связи с накатывающейся революцией пожарное бедствие в стране становится повсеместным и практически выходит из-под контроля.

## **7. Органы внутренних дел в начале XX века**

Следствием социально-экономических преобразований являлся неуклонный рост уголовной преступности. Это показывает статистика: если с 1885 по 1898 г. число осужденных окружными судами увеличилось на 12 %, то с 1899 по 1908 г. уже на 66 %. В первые девять лет XX в. ежегодный рост преступности в стране составлял 7 %. В 1913 г. было зарегистрировано 3,5 млн преступлений при численности населения 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.

В связи с этим 6 июля 1908 г. был принят закон «Об организации сыскной части». Согласно ему в городах и уездах при полицейских управлениях создавались сыскные отделения, которые кроме оперативно-розыскных действий, проводили дознание по уголовным преступлениям, а

также выполняли отдельные поручения прокуроров и судебных следователей. Всего сформировали 89 сыскных отделений.

Сыскные отделения I разряда создавались в городах с населением около 200 тыс. жителей, II разряда – на половину меньшим, отделения III разряда организовывались в городах с населением от 35 до 90 тыс., а IV разряда – до 35 тыс. жителей. Определялись и расходы "на сыскные надобности империи". Ежегодные ассигнования увеличили с 130 тыс. до 286900 руб. Сыскные отделения Петербурга и Москвы поставили вне разрядов и обеспечивали по особому распоряжению. В уездах сыскные отделения не были созданы из-за отсутствия необходимых средств и неподготовленности личного состава к делу.

Организационное устройство сыскных отделений и их задачи конкретизировались в "Инструкции чинам сыскных отделений", утвержденной министром внутренних дел П.А. Столыпиным 9 августа 1910 г. Каждое сыскное отделение состояло из 4-х структурных подразделений – столов: 1) личного задержания; 2) розысков; 3) наблюдения; и 4) справочного регистрационного бюро, которое занималось регистрацией преступников, систематизацией всех сведений о них, выдачей справок о судимости и розыске скрывавшихся лиц.

В основу работы сотрудников сыскных отделений был положен принцип специализации. Устанавливались 3 категории специализации по видам профессиональной преступности: 1) убийства, разбой, 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, шулеры, аферисты разного рода, контрабанда, продажа женщин в дома терпимости и за границу.

В соответствии с этим личный состав сыскного отделения (где это было возможно по количеству чиновников) распределялся на 3 группы, каждая из которых образовывала особый отряд и исполняла поручения начальника по одной категории преступлений. Там, где позволяли штаты, каждый из трех отрядов делился на отделения, занимавшиеся еще более узкой категорией преступников. В некоторых отделениях создавался четвертый "летучий" отряд, предназначавшийся для постоянного дежурства в театрах, на вокзалах, для обходов, облав на бродяг, несения дневной и ночной патрульной службы на улицах, рынках и т.д.

Главной задачей сыскных отделений являлось "негласное расследование и производство дознаний в видах предупреждения и преследования преступных деяний общеуголовного характера". Основным методом работы было использование наружного наблюдения и негласных сотрудников.

Наружное наблюдение осуществляли штатные сотрудники – полицейские надзиратели. Они сосредоточивали основное внимание за местами скопления преступных элементов: ресторанами, трактирами, постоянными дворами, ночлежными приютами, домами терпимости, ломбардами и различными увеселительными заведениями.

Внутреннее наблюдение вели секретные сотрудники (негласная агентура), вербовавшиеся из представителей преступного мира, скупщиков краденого, хозяев воровских притонов, проституток. Кроме того, сыскная полиция пользовалась услугами лиц, которые по роду своей деятельности имели возможность вести наблюдение за другими людьми, – старьевщиков, посыльных, разносчиков, дворников, кондукторов и других железно-дорожных служащих.

Кроме сведений, полученных от наружного наблюдения и секретной агентуры, сыскные отделения использовали также информацию, поставляющуюся доносами (анонимные письма и сообщения) и слухами.

Эффективность деятельности сыскных отделений находилась в прямой зависимости от уровня профессиональной подготовки, морально-нравственных и других индивидуальных качеств людей, которые там работали. Особое внимание уделялось подбору руководителей сыскной службы. 28 июля 1908 г. Департамент полиции разослал директиву, в которой указывалось на необходимость "вручить это живое и ответственное дело лицам опытным, вполне достойным доверия и по возможности ознакомленным заранее с теми приемами предстоящей работы, которые выяснены практикой".

Чтобы привлечь на службу в новые подразделения наиболее квалифицированных чиновников, начальников сыскных отделений поставили 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 отмечалось 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 вновь созданные сыскные отделения, составляли бывшие участковые и стантовые приставы, их помощники и даже околоточные надзиратели. Профессиональный уровень этой категории полицейских чинов, как правило, не соответствовал требованиям, необходимым начальнику сыскного отделения.

В своей деятельности сыскные отделения должны были взаимодействовать с общей полицией. Начальник местной полиции должен один раз в неделю собирать на совещание всех начальников служб, входивших в полицейское управление. Оно должно было сближать и объединять руководителей всех служб и устранять возникавшие между ними разногласия. В действительности же "полное единение" сыскной и общей полиции достигалось далеко не всегда. Каждое "ведомство" заботилось, прежде всего, о том, чтобы самому выглядеть "достойно".

Такое положение дел было типичным, и это, разумеется, снижало эффективность борьбы с уголовной преступностью. Достаточно познако-



миться с данными о раскрываемости преступлений. Ее общий уровень, как правило, не достигал 50 %, что считалось неплохим результатом. Весьма показателен в этом отношении отчет о деятельности сыскного отделения Киевской городской полиции за 1906 г. В нем указывалось, что раскрываемость преступлений в г. Киеве составила 35 %. Из 2355 преступлений раскрыли 793. По данным за 1907 г. в Москве было совершено 5705 преступлений, а раскрыто только 443, т. е. менее 10 %. Подобная картина наблюдалась и в целом по Российской империи. В 1909 г. из 411063 уголовных дел, по которым велось следствие, 233770 прекратили из-за недоказанности или нераскрытия преступлений, а 96247 уголовных дел – из-за необнаружения виновных.

Такая поистине угрожающая ситуация с раскрываемостью преступлений, конечно, беспокоила наиболее дальновидных полицейских чинов и они стали предлагать разнообразные проекты реформ сыскного дела.

В конце XIX – начале XX вв. полицейские России, как и их европейские коллеги, стали применять в борьбе с преступностью научные методы и технические средства. Прежде всего велась разработка научных методов идентификации. В этой области развивались два направления – антропометрия и дактилоскопия.

Антропометрические методы назывались бертильонаж – по имени А. Бертильона, сотрудника парижской сыскной полиции. Он установил приемы измерения различных частей тела, исходя из того, что его параметры остаются неизменными в период зрелой жизни. Антропометрическая система А. Бертильона использовалась российской полицией с 1890 г. С 1890 по 1897 г. по системе Бертильона в России было измерено 23 тыс. мужчин и 4 тыс. женщин. Среди них обнаружили 1700 рецидивистов и 180 рецидивисток.

Система дактилоскопии была разработана начальником лондонской полиции Э. Генри и введена в Скотланд-Ярде в 1901 г. Она давала значительно больший эффект при раскрытии преступлений, а также позволяла разрабатывать и вводить систему регистрации преступников, основанную на дактилоскопии. Таковую систему создал у себя и Департамент полиции Министерства внутренних дел Российской империи.

Циркулярными распоряжениями МВД от 29 декабря 1906 г. и 9 апреля 1907 г. в Департаменте полиции сформировали центральное регистрационное бюро, а 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. К 1 января 1915 г. был переработан весь материал, находившийся в центральном регистрационном бюро.

Усовершенствовали и так называемый циркулярный, т.е. письменный розыск. Раньше практиковался письменный розыск снизу. Он заключался в том, что начальники сыскных отделений сами рассылали объявления о розыске того или иного лица в полицейские органы страны (нередко

с приложением фотографии). Это приводило к большим затратам средств и времени, а результаты чаще всего были незначительны. Чтобы изменить такое положение дел, циркулярный розыск централизовали. Сыскные ведомости стали издаваться центральным регистрационным бюро еженедельно. В экстренных случаях через несколько часов после требования о сыске делались выписки, которые бесплатно рассылались во все полицейские учреждения. В результате существенно повысилась эффективность сыскной работы.

Оставляла желать лучшего подготовка полицейских чиновников. Некоторые представления о ней дают, например, такие сведения: из 1609 чел., поступивших на службу в полицию с ноября 1894 по август 1895 г., высшее образование имели 17 %, среднее 10,32 %, низшее 72,68 %. При этом 25,6 % составляли лица, не окончившие уездных училищ. Следовательно, они не имели даже начального образования. Еще ниже был общеобразовательный уровень так называемых низших полицейских чинов. Большинство из них также не имели даже начального образования.

МВД стремилось решить проблему подготовки полицейских чинов, открывая школы-резервы полиции и другие учебные заведения. В частности, действовало 14 губернских школ урядников, где изучались дознавательная деятельность, следственная работа и обязанности полиции по ведению уголовных дел. С августа 1908 г. в Петербурге начали работу двухмесячные курсы для начальников сыскных отделений. Обучение на них состояло из теоретической подготовки и ежедневных практических занятий.

Наиболее дальновидные руководители полиции предпринимали различные меры для того, 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.

Несмотря на отмеченные недостатки, среди сотрудников уголовного сыска императорской России было немало настоящих специалистов своего дела, высокопрофессиональных сыщиков, больших знатоков преступного мира.

Обострившийся в стране общественно-политический кризис диктовал необходимость расширения и укрепления полицейского аппарата. В связи с этим 5 мая 1903 г. был принят закон, по которому в 46 российских губерниях создавалась полицейская стража. Ее главной задачей являлось пресечение антиправительственных выступлений местного значения с тем, чтобы не отвлекать основные силы полиции. Общее количество стражников в губернии определялось по расчету: 1 стражник "на 2500 душ населения обоего пола". В период революционного подъема, в декабре 1905 г., полицейская стража уже действовала в 50 губерниях. Кроме того, в губерниях, где вводилась полицейская стража, 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 возлагалось строевое обучение конных чинов верховой езде и обучение владению оружием. В составе полицейской стражи учреждались должности офицеров.

С приходом советника Зубатова на пост руководителя Департамента лучшие офицеры Корпуса жандармов получили возможность занять должности начальников отделений Департамента полиции. Среди них были опытные работники, знающие толк в политическом сыске. Это Беклемищев, Еремин, Комиссаров и другие, которые в короткий срок смогли организовать и отладить работу секретной службы в период подъема революционного движения в России. Директор Департамента полиции Лопухин учредил создание в Департаменте библиотеки для сбора и хранения политической подрывной (революционной) литературы. В 1908 г. вышел циркуляр Департамента, в котором речь шла о препровождении в ГЖУ изъятых при обысках и на таможенных всех улик имеющих политическое значение. Данный циркуляр был направлен начальникам жандармских управлений. К 1913 г. библиотека Департамента насчитывала более 500 изъятых книг, в том числе работы Плеханова, Бакунина, Маркса и Ленина. В настоящее время книги из библиотеки Департамента полиции хранятся в ЦГА (фонд 1741). Самым эффективным методом работы Департамента полиции считалась работа в "черных кабинетах", в которых проводилась перлюстрация корреспонденции (позднее этот метод был принят большевиками). "Черные кабинеты" были созданы на многих крупных и средних почтамтах. Общее руководство осуществлялось старшим цензором, заместителем начальника Управления почт и телеграфа в Петербурге. Старший цензор напрямую подчинялся министру внутренних дел. Незаконная операция проводилась тайно, при этом никаких письменных приказов и распоряжений не давалось. Приказы были только устные. Число сотрудников "черных кабинетов" в период народных волнений 1905 г достигал 90 человек. В составе сотрудников "черных кабинетов" были опытные жандармы, хорошо изучившие методы тайнописи и шифровального дела. Вскрытие корреспонденции (в том числе иностранной) проходило очень быстро. Письмо, вызывающее подозрение копировалось, затем запечатывалось и тайно маркировалось, чтобы не было повторного вскрытия. Копии писем и телеграмм направлялись в Департамент полиции для дальнейшей работы. Понятное дело, что революционеры не очень быстро "просекли", что их корреспонденция просматривается полицией. К примеру, в руках офицеров Департамента оказалось более 50 писем только одного Ленина... По мере накопления опыта революционеры стали прибегать к различным ухищрениям: нелегальную литературу, деньги и т.д. все чаще старались передавать при личных встречах. Подпольная работа совершенствовалась. Департамент полиции был вынужден усилить филерскую (наружного наблюдения) службу. Созданная в 1894 г., при Московском охранном от-

делении, служба наружного наблюдения (для борьбы с неблагонадежными элементами) насчитывала в своих рядах всего 30 хорошо законспирированных сотрудников. Однако в январе 1901 г. число сотрудников этой службы увеличилось до 50 человек. Самое интересное то, что филеры не носили с собой фотографии революционеров, – они знали их в лицо. В мае 1902 г. московский отряд наружного наблюдения распускают, а сотрудников и картотеки переводят в структуру Департамента полиции. В 1902 г. член боевой группы социал-революционеров убивает министра внутренних дел Д.С. Сипягина, на его место назначают опытного начальника Корпуса жандармов В.К. Плеве, который профессионально расправился с террористической организацией «Рабочая воля». В 1904 г. эсер Е.С. Созонов убивает министра внутренних дел В.К. Плеве. Министр внутренних дел П.В. Святополк-Мирский, взявший либеральный курс "эпохи доверия", справиться с нарастающей угрозой революционного кризиса был не в состоянии. В 1905 г. министром внутренних дел был назначен П.Н. Дурново, но на этом посту он продержался всего год.

В 1906 г. Министерство внутренних дел возглавит П.А. Столыпин, оставаясь министром МВД до 1911 г. В результате его репрессивной политики удалось потушить революцию 1905–1907 гг. и загнать революционное движение в зачаточное состояние. При нём было повешено 7,5 тыс. революционеров-террористов, на каторгу за 4 года (1908–1911) отправлено более 43 тыс. чел. Расстрелянные не подлежали подсчёту. Общее число репрессированных – 1 млн. 500 тыс. До Столыпина за три года было совершено 26268 покушений на государственных чиновников различного ранга, 6091 убиты и свыше 6 тыс. ранены.

В мае 1906 г. на пост директора Департамента полиции назначают М.И. Трусевича, который в течение короткого срока реорганизует Департамент полиции. Начальник политической части Департамента П.И. Рачковский (был назначен на должность в 1905 г.) находит поддержку в лице Трусевича, добивается значительной прибавки финансирования, вместе с этим качественно новой работы отряда филеров. Увеличив жалование сотрудникам и филерам, Рачковский требует от них создания агентурной сети осведомителей среди населения. Работа (по вербовке осведомителей) подкрепляется наличными подотчетными деньгами для агентов и точной инструкцией для сотрудников Департамента. Рачковский доводит работу с агентами до совершенства. Глубоко законспирированных сотрудников охраны Рачковский направляет для внедрения в ряды революционеров. Например, сексот Департамента полиции Е. Азеф в 1906 г. станет членом ЦК эсеров. Разоблачен будет через 16 лет после признания В.Л. Бурцева. Основная работа внедренных в революционное движение сексотов заключалась в провокациях и подрыве авторитета лидеров движения. Второй пример – очень удачная операция под руководством начальника Московского охранного отделения Департамента полиции П.П. Заварзина, который сумел внедрить в РСДРП аж 17 сексотов. Следуя инструкции, сексоты старались нащупать наиболее уязвимые места у лидеров революционного

движения. В ход шел шантаж, доверительные беседы с целью вызвать сомнения у лидеров в правильности выбранного пути и т. п. Личность сексоты была настолько законспирирована, что даже офицеры политического отдела Департамента знали о нем лишь по кличке. Например Пелагея, он же сексот Департамента полиции А.С. Романов. К сожалению, даже внедренные в ряды РСДРП сексоты не смогли помочь руководителям Департамента предотвратить крупнейшее ограбление Банка взаимных кредитов в Москве на Ильинке. 7 марта 1906 г. два вооруженных маузерами человека, обезвредив охрану, вынудили управляющего банка Лебедева открыть хранилище, похитили 5200 золотых империалов и скрылись. Стоимость похищенного составила 875 тыс. рублей. Расследование дела вел начальник московского сыскного отдела Моисеенко. Версия об уголовниках быстро отпала, так как стало известно, что экспроприацию провели члены боевой группы эсеров. Однако информация, полученная от одного из сексотов, позволила сотрудникам Департамента полиции выйти на некую супружескую пару Артемьевых, у которых при обыске было обнаружено более двух пудов черного пороха и оболочки для бомб. После недолгого молчания супруги заговорили. В короткий срок группа боевиков в составе 20 человек была арестована, но среди них не было организаторов ограбления банка, впрочем, и денег тоже. К расследованию подключился политический отдел Заварзина. Вскоре удалось выяснить, что организатором ограбления банка является человек под именем "Володя", за ним числится убийство начальника сыскной полиции Войлошникова в конце 1905 г. Поднятые на ноги филеры, агенты, осведомители и сотрудники полиции помочь не смогли. Следы "Володи", его напарника и денег пропали. Полиции нечего не оставалось, как начать превентивные аресты революционеров по известным адресам. Общее число арестованных составило более 80 человек. В ходе обыска у арестованного эсера Соколова полиции удалось обнаружить тетрадь с бухгалтерией, в которой был указан расход больших сумм денег на различные мероприятия (помощь каторжанам, крестьянскому и железнодорожному союзу и т.д.). Аресты позволили полиции раскрыть еще несколько тупиковых дел и самое главное полиции стали известны имена организаторов ограбления банка – бывшего студента МГУ Владимира Мазурина и его напарника Беленцова, но где они скрываются, никто из арестованных не знал. В конце августа 1906 г. после полученной информации от осведомителя-извозчика Мазурин был арестован. При аресте оказал отчаянное сопротивление, только после ранения он был задержан как лицо, совершившее вооруженные преступления. Мазурин был передан военно-полевому суду, который приговорил его к смертной казни через повешение. Приговор был приведен в исполнение 1 сентября 1906 г. Беленцова арестовали в октябре 1906 г. жандармы управления железных дорог на ст. Лобня. До суда Беленцов не дожил, умер от туберкулеза летом 1907 г.

Неоднократно происходило увеличение численности полицейских сил. 30 октября 1916 г. царь утвердил Положение об усилении полиции в 50

губерниях империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов. Численный состав полицейских команд определялся из расчета – один городской на 400 жителей обоего пола. Раньше – на 500 жителей. В уездах общее количество полицейских стражников определялось из расчета – один стражник на каждые 2 тыс. жителей обоего пола. Раньше – на 2,5 тыс. жителей. Положение особо определяло штаты петроградской и московской полиции. Например, если в московской полиции к 1904 г. служили 2335 чел., то к 1905 г. – 4843, а к 1917 г. – более 6 тыс. В петроградской полиции к 1917 г. насчитывалось более 6500 служащих.

Российская полиция увеличивалась численно, совершенствовала свою деятельность и одновременно получала весьма широкие, практически неограниченные полномочия. По мнению 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".

Полиция являлась самой надежной из всех управленческих структур Российской империи. Она оказалась единственной опорой самодержавия в февральско-мартовских событиях 1917 г. До последнего дня существования петроградского охранного отделения туда поступали донесения секретных агентов, агентов наружного наблюдения, полицейских надзирателей. Эти сведения обобщались и передавались градоначальнику, командиру войсками, прокурору судебной палаты и в Министерство внутренних дел.

Однако полицейские учреждения не могли совершить невозможное. Сохранение монархии зависело от правящих кругов. Они имели возможность снять первые симптомы недовольства умелой внутренней политикой, реформами и уступками. Этого не случилось, компромисс не состоялся. Временное правительство буржуазной России 6 марта 1917 г. издало постановление о ликвидации корпуса жандармов, а 10 марта 1917 г. упразднило Департамент полиции МВД.

С началом революционных выступлений в феврале 1917 г. 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 г. петроградская полиция, несмотря на острую нехватку оружия в действующей армии, получила около 400 пулеметов, которые были применены 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. Револю-

ционные 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. Из революционной толпы была организована милиция. Большинство членов полиции спрятались от угрозы расстрела. Исполнение полицейских функций прекратилось.

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», изданном 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 инспекторов 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 упразднять, а передать в

ближайшем будущем Министерству юстиции». На губернских комиссаров была возложена обязанность «озаботиться, чтобы учреждения эти 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. Однако они выполнялись крайне медленно.

К осени 1917 г. резко ухудшилась криминогенная обстановка. Еще в ходе 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. Не имея возможности обеспечить заключенных, Временное правительство провело амнистию сначала политических заключенных, а затем и общеуголовных преступников. Тюрьмы фактически опустели. 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 %. Отпущенных преступников в шутку стали называть «птенцами Керенского».

Временное правительство представляло собой олигархическую форму власти, которое разрушило все формы управления государством, откровенно и безудержно занималось коррупцией и устранилось от борьбы с преступностью.

Так, существует множество фактов, указывающих на прямой подкуп ключевых фигур Временного правительства П. Милюкова (лидер партии кадетов), А. Керенского (лидер партии эсеров) и еще некоторых его членов различными «группами влияния», в том числе иностранными разведками. Об этом же свидетельствует и деятельность Временного правительства, которая многими историками характеризуется как «вредительская», намеренно усиливавшая экономический хаос и инициировавшая развал всех государственных органов власти и управления, полиции и т.д.

Формирование коррумпированных групп часто происходит на основе принципа вхождения в тайное общество, например, в масонскую ложу, либо принадлежности к национальному или сексуальному меньшинству. Одним из таких примеров является Временное правительство 1917 г. в России, на что указывают многие историки. Так, Платонов подсчитал, что 11 из 13 членов Временного правительства были масонами. Как пишет Ба-



ландин, «вряд ли можно оспорить мнение о том, что масоны организовали заговор против Николая II, были активными участниками событий, происходивших в феврале-марте и составили основное ядро Временного правительства». К подобному же выводу пришел и Кожин, который писал, что перебои с продовольственным снабжением в крупных городах накануне февраля 1917 г. были, скорее всего, организованы «переворотчиками», планировавшими свержение Николая II, ведущую роль среди которых играли масоны.

Народная милиция не имела опыта борьбы с уголовной преступностью. Комиссары Временного правительства для наведения хоть какого-то порядка требовали выделить им войска. В результате к осени любая политическая сила, пришедшая к власти, должна была одним из первых решать вопросы обеспечения правопорядка в стране.

#### Задание для самоподготовки

1. Расскажите о создании Министерства внутренних дел и его роли в структуре государственной власти Российской империи.
2. Расскажите о создании Министерства полиции и его структуре.
3. Какие шаги были предприняты в годы правления Николая I для совершенствования деятельности полицейских структур?
4. Определите отличия в подходах Александра I и Николая I к организации политической полиции.
5. Расскажите о III Отделении императорской канцелярии и Корпусе жандармов. Оцените результативность их деятельности.
6. Сформулируйте и обоснуйте необходимость реформирования полиции в России.
7. Назовите основные положения реформирования полиции.
8. Расскажите о реформировании политической полиции.
9. Какие изменения происходили в пенитенциарной системе России во второй половине XIX в.?
10. Расскажите о сыскных отделениях и их деятельности.
11. Какие новые методы в деятельности полиции стали использоваться в начале XX в.?
12. Оцените роль политической полиции в борьбе с революционным движением.

## **ГЛАВА 4.**

### **ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ СОВЕТСКОГО ВРЕМЕНИ (1917–1945)**

#### **1. Создание и деятельность правоохранительных органов Советской республики в 1917–1922 годах**

II 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 13-ти наркоматов в составе первого советского правительства – Совета народных комиссаров – был образован Народный комиссариат внутренних дел. Первым наркомом внутренних дел стал А.И. Рыков. Однако этот пост он занимал всего 9 дней. А.И. Рыков поддержал выдвинутое некоторыми членами ЦК партии 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 чернильниц».

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 прину-

дительно работать по уборке улиц». Формирование центрального аппарата НКВД продолжалось до лета 1918 г. В июне 1918 г. он насчитывал уже 11 отделов, в которых работало 400 сотрудников.

По мере осуществления революционных преобразований и вызванного этим нарастания протеста народных масс перед большевистской партией со всей актуальностью встал вопрос о создании специального аппарата для подавления сопротивления новой власти. С этой целью декретом СНК от 7(20) декабря 1917 была образована ВЧК во главе с Ф. Э. Дзержинским. В первые два месяца своего существования Чрезвычайная комиссия обладала лишь правом предварительного следствия, но постепенно, с обострением внутривластной борьбы, полномочия ВЧК расширялись. С февраля 1918 на основании декрета СНК «Социалистическое отечество в опасности» чекисты получили чрезвычайные полномочия и право применять высшую меру без суда и следствия (вплоть до расстрела на месте), которое было подтверждено постановлением СНК от 5 сентября 1918 «О красном терроре».

Уже в первой половине 1918 на местах действовало 40 губернских и 365 уездных ЧК, были сформированы органы ЧК в Красной армии, на транспорте, на государственной границе. Значительное место в деятельности ЧК занимала агентурная деятельность в тылу белогвардейских армий и за границей, контрразведывательная работа. Число сотрудников ВЧК в конце февраля 1918 г. не превышало 120 человек, а в 1920 г. 4500 – по всей стране. Провести широкие репрессии, которые приписывают ВЧК, она не могла просто в силу своей величины. В ноябре 1920 г. на ВЧК была возложена охрана границ (до этого граница охранялась «завесами» – подвижными отрядами). Тогда численность персонала ВЧК к 1921 г. достигла максимума – 31 тыс. человек.

Принципы деятельности ВЧК как карательного органа диктатуры партии большевиков разработал и теоретически обосновал В.И. Ленин, который отводил ей исключительное место в советском государственном аппарате. Методы борьбы «карающего меча революции» были весьма многообразны: террор, заложничество, провокации, конфискации имущества, заключение в концлагеря, внедрение агентов в антисоветские организации, иностранные миссии и учреждения, а сфера деятельности – необычайно широка: от подавления антибольшевистских вооруженных восстаний, раскрытия заговоров иностранных разведок до обеспечения работы транспорта, борьбы с беспризорностью и эпидемиями тифа. Рупором ВЧК стали собственные печатные издания: «Еженедельник ВЧК», «Красный меч», «Красный террор» и др.

ЦК РКП(б) уделял большое внимание личному составу чекистов, стараясь направлять на работу в ЧК лучшие свои кадры. Бессменным руководителем ВЧК оставался видный член партии большевиков Ф. Э. Дзержинский. На руководящие должности в ЧК были назначены старые боль-

шевики, профессиональные революционеры: И. К. Ксенофонов, Я. Х. Петерс, Г. И. Бокий, М. С. Кедров, М. И. Лацис, В. Р. Менжинский, М. С. Урицкий. Удельный вес коммунистов в органах ЧК был одним из самых высоких среди государственных учреждений и составлял более 50 %. Тем не менее, в органы ВЧК, особенно на местах, попало немало морально разложившихся людей с уголовным прошлым и даже с психическими отклонениями.

Массовый террор и произвол, сопровождавший деятельность ВЧК, вызывал вспышки антисоветских выступлений, открытое недовольство широких слоев населения, даже той части российской интеллигенции, которая лояльно относилась к советской власти.

Говоря об отношении Ленина и большевиков к репрессиям, надо вернуться к главному историческому факту: за власть в России боролись разные революционные движения. И сравнивать «репрессивность» их идеологий надо в реальном ряду, а не с «добрым царским правительством».

В центре, где и вырабатывался тип репрессий советской власти раннего периода, в дебатах участвовали большевики, меньшевики и эсеры. Эти дебаты показывают непривычную для нашего уха, но надежно установленную вещь: большевики были единственной партией, которая боролась за скорейшее восстановление правового, государственного характера репрессий – вместо политического, партийного. Они боролись за обуздание революции. Именно это и вызывало острую критику эсеров и меньшевиков.

Эсеры и меньшевики не возражали против внесудебных расстрелов в ВЧК, но подняли шумную кампанию протеста, когда в июне 1918 г. состоялся суд над адмиралом А. Щасным, который обвинялся в попытке передачи судов Балтфлота немцам, и он был приговорен к расстрелу. Они протестовали против вынесения смертных приговоров путем судопроизводства, поскольку это, дескать, «возрождает старую проклятую буржуазную государственность». Сегодня эта антигосударственная позиция покажется нам дикой, но она была настолько распространена в то время, что прокурор Крыленко отговаривался с помощью крюкотворства: мол, суд «не приговорил к смерти, а просто приказал расстрелять».

Среди большевиков установкой на репрессии резко выделялся Троцкий и близкие к нему деятели. Его не раз блокировали на уровне ЦК РКП(б). Но главное, Троцкий сам олицетворял крупный проект, в главных своих чертах несовместимый с проектом Ленина. По многим признакам это был для России именно «палаческий» проект. Каким образом Ленина обязали соединиться с «проектом Троцкого» – очень большой и малоизученный вопрос. Здесь важно отметить, что «проект Троцкого» подавлялся и в конце концов был задушен — вплоть до конца 80-х гг., когда он вновь стал оказывать огромное влияние на жизнь России.

Можно задать себе и такой простой вопрос: какая власть была «более репрессивной» – советская при Ленине или демократическая, при Ельцине? В чем мера «репрессивности»? В том, какая часть населения лишена свободы. В принципе, неважно, по какой причине, важно, что государство подавляет какие-то действия своих граждан, хотя бы оно и само их вызвало, путем лишения свободы.

Общее число лиц во всех местах заключения в СССР составило на 1 января 1925 г. 144 тыс. человек, на 1 января 1926 г. 149 тыс. До срока тогда условно освобождались около 70 % заключенных. Пополнение мест заключения было 30–40 тыс. человек в год. Сравним: в 1996 г. к лишению свободы было приговорено 560 тыс. человек. Это – «новенькие», пополнение (правда, 200 тыс. получили отсрочку в исполнении приговора – мест в бывшем ГУЛАГе не хватает).

Репрессивность России Ельцина просто не идет ни в какое сравнение с положением в России Ленина. Учтем еще, что в период Ельцина «репрессивность» искусственно снижалась из-за развала правоохранительной системы. В 1997 г. в РФ было зарегистрировано 1,4 миллиона тяжких и особо тяжких преступлений. А в 1999 г. – 1,8 млн., в 2000 г. – 1,74 млн тяжких и особо тяжких! В 2000 г. выявлено 1741 тыс. лиц, совершивших преступления. Вот каким должно было бы быть пополнение тюрем и лагерей, если бы преступники были схвачены. Создать условия, при которых за год миллион человек становятся жертвами тяжких преступлений (а другой миллион грабителями) – это и быть палачом народа.

В 1924 г. в СССР было около 1500 политических правонарушителей, из которых 500 находились в заключении, а остальные были лишены права проживать в Москве и Ленинграде. Эти данные зарубежные историки считают самыми полными и надежными. Цифры столь незначительны, что считать репрессивной политику Советского государства этого периода было бы просто необъективно.

Можно задать ещё один вопрос, какая власть была более вороватой: большевистская при Ленине, или демократическая при Ельцине? Большевистские вожди не скромничали, о чём говорят их внушительные личные счета в иностранных банках. Сталин, в 30-е гг. заставил вернуть награбленное пламенными революционерами и направить все деньги на индустриализацию. А средства были немалые, так Каменев хранил 40 млн швейцарских в «Креди Свите», 100 млн франков в Парибо, 700 млн марок в «Дойче банк», Бухарин – 80 млн фунтов в «Вастмистер банк», 60 млн франков в «Креди Свите», Радзутак – 200 млн марок в «Дойче банк», 30 млн фунтов в «Вастмистер банк», Феликс Дзержинский – 70 млн швейцарских ффраков в «Креди Свите», у Зиновьева – 80 млн швейцарских франков, у Троцкого – 11 млн долларов в только в одном банке США, да 90 млн швейцарских франков в Швейцарском банке; у Урицкого – 85 млн швейцарских франков в Швейцарском банке; у Ганецкого – 60 млн швейцар-

ских франков, 10 млн долларов США и т.д. Сталин с ними не церемонился. Выжимал всё, разумеется под силовым давлением, а затем они получали пулю. Но это всё было лишь каплей в море. А сколько царского золота, золота ленинской партии утекли за границу и, не смотря на все старания НКВД, так и не были возвращены на родину. Куда оно делось? Основная часть царского золота осела в Англии, меньшая часть в Японии и Чехословакии. Ленинское золото, по мнению многих исследователей этого вопроса, сыграло решающую роль в выводе США из «Великой депрессии» 1929–1933 гг. Да и в последующее время роль этого золота в развитии экономики США была далеко не последней.

Что же касается демократического периода Ельцина, когда народное достояние стало собственностью трёх десятков семей, фамилии которых мы видим в списке Форбс, здесь также были нарушены все мыслимые юридические и социальные законы. В сопоставлении этих периодов мы видим общие черты, заключающиеся в том, что в стране на этих этапах торжествовала власть олигархии, которая порождает крупную коррупцию, основанную на продаже или игнорировании интересов общества чиновниками и руководителями государства в угоду интересам отдельных лиц или иностранных государств.

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.

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 Сове-

тами 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».

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 те дни в милиции оказалось немало профессиональных воров и беглых арестантов. Мелкие же уголовники старались поступить в «красную гвардию». Боец этой «гвардии» получал в месяц от 50 до 100 рублей (50 рублей получали учитель гимназии и хороший рабочий, 70 рублей получал рабочий высокой квалификации, 100 рублей получал младший офицер на фронте). «Красногвардеец» имел красную повязку, огнестрельное оружие, юридическую неприкосновенность и владел безграничным правом грабить и притеснять (про этих «красногвардейцев» писал Блок: «на спину

б надо бубновый туз», «запирайте этажи, нынче будут грабежи»). Важнее другое – за шумной ширмой «красной гвардии» Дзержинский и его люди с мая по октябрь 1917 г. на глухих пустошах и в лесах Петербургского уезда обучали и тренировали собственные отряды боевиков — по всей программе профессиональных диверсантов. Эти боевики Дзержинского совместно с диверсантами разведки Генерального штаба, малыми группами тихо овладевали Петроградом 24 и 25 октября (эти люди позднее составили ядро секретных спецгрупп ВЧК). Когда, применительно к октябрю 1917 г., мы встречаем в литературе термин «красногвардеец», нужно относиться к нему с осторожностью и постараться различить, где речь идёт о диверсантах Дзержинского, а где – о грязных бандах уголовников.

Большие изменения произошли в преступном мире после революции 1917 г. Воровская элита была частично уничтожена, частично эмигрировала. Преступники с квалификацией «попроще» поддались соблазнам безнаказанных грабежей, налётов, мародерства, столь характерных для периода гражданской войны. Основная форма организованной преступности в эти годы – банда. Банды орудовали и в городах и в сельской местности. Крупные города России захлебнулись в крови криминального террора. Разгул преступности стимулировался уничтожением картотек полиции, которое предприняли "большевики", объявив "уголовный элемент" социальным попутчиком пролетариата. Во вновь созданную милицию набирались люди не только незнакомые с оперативной и розыскной деятельностью, но неопытные даже в боевых действиях мальчишки. В результате подавить криминальный террор удалось только с помощью войсковых частей (например, в Москве – бывшие матросы, в Петрограде – латышские стрелки).

В преступном мире складывается ситуация резкого соперничества "воров", "жиганов", поднявшихся на волне бандитизма, "бывших" (бывшие офицеры армии, "деклассированный элемент" и т.п.).

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».

Характерной особенностью вооружённых 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 потребовали 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, бан-



дитизма 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 не оправдавшие себя теоретические положения, а стали на путь их решительного пересмотра. В марте 1918 г. народный комиссар внутренних дел РСФСР Г.И. Петровский поставил в СНК вопрос об организации советской милиции на штатных началах. 21 марта 1918 г. на заседании СНК, проходившем под председательством В.И. Ленина, этот вопрос был рассмотрен, и Наркомату внутренних дел предложено выработать и внести в СНК 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 красногвардейцы «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.

Образец выполнения служебного долга и подлинного героизма показали московские милиционеры Е. Швырков и С. 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.

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».

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 Советской России. 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 посту-

павшие 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 власти». 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 подотдел 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, рас-

пределению 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 народным 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 предварительно 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 се-

лах – 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.

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 5 октября 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 уголовно-

го 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 отдел, 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.

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 7 отрядов общей численностью более 1500 человек.

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. 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 Центроорозыска, в 38 губерниях РСФСР было совершено 2816 грабежей и разбоев, в 1920 г. – 7319. Состояние же преступности в целом характеризовалось следующим образом: в 1919 г. по данным, поступившим из 39 губерний РСФСР, было зарегистрировано 108638 преступлений, а в 1920 г. по данным 41 губернии – 341142 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 Центроорозыск 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.



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 РКП(б), Президиума ВЦИК, СНК, Совета труда и обороны (СТО), это не мешало ему по линии НКВД проводить в жизнь одну из главных линий. Суть ее заключалась в том, что однородные охранительные функции не должны распыляться, рассредоточиваться по различным наркоматам и ведомствам.

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.

## **2. Правоохранительные органы РСФСР в годы нэпа**

Важным рубежом в процессе развития органов внутренних дел, оформления их правового статуса стало принятие первого «Положения о Народном комиссариате внутренних дел РСФСР». Проект обсуждался долго. Президиум ВЦИК утвердил его 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 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.

Чрезвычайные органы ликвидировались под лозунгом «революционной законности», усиления гарантий прав личности и имущества граждан. Впредь все дела о преступлениях подлежали рассмотрению судами, административные органы лишались судебных полномочий.

Вместо ВЧК 6 февраля 1922 г. было образовано Государственное политическое управление (ГПУ) при НКВД под председательством наркома или его заместителя, назначаемого СНК. Тем самым впервые при советской власти были полностью объединены органы государственной безопасности и органы внутренних дел.

На местах создавались политотделы при губисполкомах, непосредственно подчиненные ГПУ. Декрет возложил на ГПУ борьбу с бандитизмом, шпионажем, подавление открытых контрреволюционных выступлений, охрану границ, железнодорожных и водных путей сообщения, борьбу с контрабандой. В распоряжении ГПУ были особые войска. ГПУ и его органам предоставлялось право обысков и арестов. Не позднее двух недель арестованному должно было быть предъявлено обвинение. Не позднее двух месяцев со дня ареста ГПУ дело должно было быть направлено в суд или арестованный должен быть освобожден. Вопрос о продлении срока ареста при особых обстоятельствах решал Президиум ВЦИК.

31 октября 1922 г. было принято «Положение о судеустройстве РСФСР», упразднившее общие ревтрибуналы. Сокращалось число военнотранспортных трибуналов, они были полностью упразднены в конце 1923 г. Военные трибуналы временно сохранялись. Однако они выдержали проверку временем и, с некоторыми изменениями, действовали еще долго.

Была создана следующая единая система судебных учреждений: народный суд в составе постоянного народного судьи и двух народных заседателей, губернский суд, Верховный суд РСФСР. Опыт проведения судебной реформы в РСФСР был использован другими советскими республиками. В связи с образованием СССР был создан Верховный суд СССР. К его компетенции относилось: разрешение судебных споров между союзными республиками, рассмотрение дел по обвинению высших должностных лиц Союза в преступлениях по должности. Он действовал в составе: пленарного заседания, гражданско-судебной и уголовно-судебной коллегий, военной и военно-транспортной коллегий. Кроме того, на Верховный суд были возложены задачи, близкие к задачам Конституционного суда.

Дореволюционная прокуратура была упразднена 22 ноября 1917 г. При ревтрибуналах создавались коллегии обвинителей, функции которых в определенной степени напоминали функции будущей прокуратуры. Вопрос о воссоздании прокуратуры был поднят на IV Всероссийском съезде деятелей советской юстиции в январе 1922 г. НКЮ разработал проект закона об учреждении прокуратуры как централизованного органа, главная задача которого – общий надзор за законностью. Критики во ВЦИКе выступали против централизации и независимости прокуратуры от местных

Советов, за двойное подчинение прокуроров – губисполкомам на местах и в центре – прокурору республики. Предлагалось также ограничить деятельность прокуратуры работой в судах, как это было в дореволюционной России.

Критиков поддержала комиссия ВЦИК и комиссия ЦК РКП(б). Против них решительно выступил В.И. Ленин. Он считал вопрос о принципах создания советской прокуратуры настолько важным, что предложил вынести его на решение Политбюро. Оно рекомендовало отвергнуть принцип двойного подчинения прокуратуры и установить подчинение местной прокурорской власти только центру.

25 мая 1922 г. ВЦИК принял «Положение о прокурорском надзоре». На прокуратуру возлагалось: осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования и опротестования нарушающих закон постановлений; непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов, дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью ГПУ; поддержание обвинения на суде; наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

26 мая 1922 г. ВЦИК учредил адвокатуру. Впервые после октября 1917 г. возникла профессиональная адвокатура. Защитники (адвокаты) объединялись в коллегии, создаваемые при губернских отделах юстиции. Адвокаты не могли занимать должности в государственных учреждениях и предприятиях. Руководил коллегией избираемый на общем собрании президиум. При создании адвокатуры возник вопрос, могут ли коммунисты защищать преступников, т.е. быть адвокатами. ЦК РКП(б) в специальном документе разъяснил, что да, коммунисты могут работать адвокатами.

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.

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 важ-

ные вопросы борьбы с преступностью, координация деятельности органов внутренних дел союзных и автономных республик.

В 20-е г. 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 «Власть Советов», в которой он предлагал полномочия Наркомата внутренних дел распределить 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.

Политбюро ЦК РКП(б) в апреле 1924 г. высказалось против идеи упразднения наркоматов внутренних дел союзных и автономных республик. Вопрос о реорганизации НКВД был снят с повестки дня сессии ВЦИК. Но проблема была такой острой, что на местах пошли по пути коренной ломки наркоматов внутренних дел. В 20-е г. 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.

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. Достаточно 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.

С переходом к новой экономической политике Советское правительство декларировало отказ от установок «революционного правосознания», на смену которому приходил принцип «социалистической законности». Он выразился в изменении законодательных основ и условий охранительной деятельности. Был принят закон об адвокатуре от 26 мая 1922 г., введены в действие первый советский Уголовного кодекс – 26 мая 1922 г., Уголовно-процессуальный кодекс – 15 февраля 1923 г., образовалась прокуратура – в 1922 г.

Существенные изменения претерпела рабоче-крестьянская милиция. В 1921 г. были ликвидированы железнодорожная и водная милиция, упразднена следственно-розыскная милиция, прекратили существование промышленная, а затем и продовольственная милиция. В Главном управлении милиции осталось 3 отдела: милиции, уголовного розыска и материальный отдел, ведавший обеспечением милиции различного вида довольствием.

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.

Была проведена поэтапно реформа местных органов внутренних дел. 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.

Одной из самых острых проблем, стоявших перед органами внутренних дел РСФСР в рассматриваемый период, была проблема кадров. Острейшая нехватка ресурсов не позволяла обеспечить отбор в органы внутренних дел людей, отвечающих необходимым требованиям. В апреле 1922 г. был установлен порядок, по которому на работу в милицию могли приниматься 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». 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. 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 РСФСР 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. Повсеместно наблюдалась несвоевременная выдача обмундирования, задержки зарплаты, пайков и т.д.

Это стало причиной негативных явлений: снижение дисциплины, рост преступности среди сотрудников, большая текучесть кадров, хрониче-

ческий 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 74240 чел., административного состава – 18056, на 1 мая 1924 г., соответственно, 52690 и 14649, на 1 января 1926 г. – 39842 и 9011, на 1 января 1927 г. – 36208 и 6105. Кадры уголовного розыска сократились с 10500 чел. по состоянию на 1 мая 1923 г. до 5151 на 1 октября 1925 г., а в 1929 г. – до 4722 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 возрастающей преступностью.

Неудовлетворительное состояние кадров органов внутренних дел и его основные причины не составляли секрета для высшего руководства. Однако укрепить кадры милиции пытались другими мерами. Прежде всего это партийные мобилизации, выдвиженчество («рабочих от станка, крестьян от сохи»), 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. Первая «чистка» началась 23 ноября 1922 г., в соответствии с декретом ВЦИК «О пересмотре и доукомплектовании личного состава милиции». 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 лиц. 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.

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. Часто трудящиеся высказывали мнение о необходимости повышения в должности работников милиции. В результате чистки личный состав милиции был обновлен почти на четверть.

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).

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 достоинства 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.

Однако разовые повышения окладов, премирование за борьбу с различного рода правонарушениями, установление шефства над органами милиции и т.п. не могли решить проблемы материального обеспечения в целом. Это свидетельствовало о том, что на практике органы внутренних дел, и прежде всего милиция, рассматривались как органы вспомогательные, второстепенные.

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 17836 работников милиции. По указанию СТО от 28 ноября 1921 г. для ликвидации бандитизма в Тамбовскую, Саратовскую, Воронежскую и другие губернии было направлено 8500 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 3096 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 1340 сотрудников.



Довольно распространенным видом правонарушений в 20-е гг. было хулиганство, которому во многом способствовали пьянство и самогоноварение. 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 противоправных хулиганов и пьяных».

Принятый в конце 20-х г. 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 ощутимо 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 5 лет и конфискации имущества.

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 помощь детям!». Органы милиции всех уровней принимали самое непосредственное участие в ликвидации беспризорности и безнадзорности, борьбе с правонарушениями несовершеннолетних. Хотя в 20-е гг. беспризорность из года в год сокращалась, 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 гг. милицейские посты и патрули были организованы во всех республиканских, краевых и областных центрах, а также в сравнительно крупных городах. В поддержание общественного порядка на улицах городов, в парках и пригородных зонах, во время проведения народных гуляний и празднеств 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).

Эффективность работы НКВД по всем основным направлениям оставляла желать лучшего. Плохие показатели деятельности органов внутренних дел являлись наиболее вескими доводами в пользу предложений о передаче милиции в НКЮ или ОГПУ, ИТУ – в НКЮ, пожарной охраны – в военвед или ВСНХ, коммунального хозяйства – 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 ру-

ководства 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 возрастала 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 лет. Когда об этом доложили находящемуся в отпуске Сталину, он дал Молотову поручение: «Говорят, что хотят отобрать у ОГПУ уголовных (свыше трех лет) в пользу НКВД. Это происки прогнившего насквозь Толмачева... Я думаю, что решение Политбюро надо проводить, а НКВД – 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 социалистической реконструкции народного хозяйства комиссариаты внутренних дел союзных и автономных республик, объединяющие руководство различными, органически не связанными между собой отраслями управления и народного хозяйства, коммунальным делом, милицией, уголовным розыском – стали излишними звеньями советского аппарата».

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 ликвидации наркоматов внутренних дел, выполнявшие 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 ведомств.

31 декабря 1930 г. ВЦИК и СНК приняли постановление «О мероприятиях, вытекающих из ликвидации Наркомвнудела РСФСР и наркомвнуделов автономных республик». Согласно этому постановлению, местные административные отделы (управления) реорганизовывались в управления милиции и уголовного розыска, действовавшие на правах отделов исполкомов соответствующих Советов.

Одновременно 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.

К началу 30-х г. преступность в стране пошла несколько на убыль. Перестали доминировать контрреволюционные преступления, бандитизм, значительно сократилось количество убийств и разбоев. Многие преступники-профессионалы еще с дореволюционным стажем окончательно порвали со своим прошлым, как говорится, "завязали". Такие центры преступного мира, как Хитров рынок в Москве, Дерибасовская улица в Одессе, заметно утратили свое бывшее значение и славу. И это неудивительно. К тому времени советская власть уже твердо стояла на ногах и имела все возможности контролировать преступность. С вседозволенностью, вызванной к жизни нэпом, было покончено, и тяжелая поступь НКВД слышалась даже в самых отдаленных закоулках необъятной страны. Основными видами преступлений в 30-е г. были квартирные и карманные кражи, спекуляция, мошенничество. Значительную долю составляли хозяйственные преступления, порожденные нэпом. Вот лишь несколько примеров подобных преступлений.

В конце 20-х нэпманы создали два акционерных общества, не внося в их основной капитал ни копейки. Капитал был ими фиктивно создан за счет так называемых "бронзовых векселей". Векселя эти не имели реально-го обеспечения, выдавались пайщиками друг другу, затем учитывались в различных отделениях банка по всей стране. Под них аферисты и получали ссуды. В свое время дело об этих аферах получило громкий резонанс и именовалось "Дело об аферах пайщиков частных акционерных обществ "Прометей" и "Стройлеспром".

В 1929 г. сотрудники отдела угро НКВД РСФСР и сотрудники тбилисского угро разоблачили преступную группу во главе с некими Толбузиным и Алфутковым, которая, используя похищенные ими чистые бланки "Экспортхлеба" и Днепростроя, получала в городах Союза различные товары и тут же продавала их частным лицам по негосударственным ценам.

Беспокойство ОГПУ СССР вызывал кадровый состав милиции. Ежегодно отдавали под суд 12 % сотрудников милиции, до 14 % – увольняли за аморальное поведение и разложение (в основном пьянство). Организованная в 1931–1932 гг. «чистка» только за первые месяцы привела к увольнению около 30 тыс. сотрудников милиции (13 % личного состава), всего же «вычистили» – 45 тыс. «социально чуждого и примазавшегося элемента», в 1933 г. удалено из милиции 4557 лиц начальствующего состава и более 12 тыс. рядового. В 1934 г. привлечено к уголовной ответственности 29 тыс. работников милиции (из общего числа 180 тыс. сотрудников), из которых осуждено 5 тыс. Для укрепления кадров милиции стали привлекать «выдвиженцев» с заводов, фабрик и колхозов. В результате рабоче-крестьянская прослойка в милиции возросла, однако профессиональный уровень заметно снижался.

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.

Главная задача рабоче-крестьянской милиции 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».

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.

### **3. Пенитенциарная система**

Советская власть одним из методов своей борьбы с преступностью избрала путь расширения сети исправительно-трудовых лагерей. Лагеря стали детищем рабоче-крестьянской власти. 16 октября 1924 г. ВЦИК утвердил Исправительно-трудовой кодекс РСФСР. По нему режим в местах лишения свободы различался в зависимости от того, к какой категории относились заключенные. Кодекс предусматривал три основные категории: приговоренные к лишению свободы со строгой изоляцией, профессиональные преступники, а также нетрудящиеся, совершившие преступление вследствие своих классовых привычек, взглядов или интересов. В соответствии с этим места лишения свободы делились на трудовые колонии, исправительно-трудовые дома, изоляторы особого назначения, переходные дома. На 1 мая 1930 г. в системе НКВД уже имелось 279 таких учреждений, в которых находились 1712512 заключенных.

Между тем число уголовников росло, тюрьмы были переполнены. В результате уголовным преступникам выносились необоснованно мягкие приговоры. Фактически, судей заставляли применять наказания, не связанные с лишением свободы.

В постановлении ВЦИК и Совнаркома РСФСР от 26 марта 1928 г. «О карательной политике и состоянии мест заключения» среди «отрицательных явлений и крупных недочётов в деятельности судов и в постановке карательной и исправительно-трудовой системы» первым пунктом был указан «чрезвычайный рост числа осуждённых, в особенности, значительное увеличение за последние годы числа осуждённых к лишению свободы на короткие сроки; недостаточное, в связи с этим применение судами иных мер социальной защиты вместо лишения свободы».

Фактически это постановление требовало от народных судов осуждать преступников к принудительным работам без содержания под стражей.

Перед правительством стоял вопрос: либо идти по линии расширения и строительства новых мест лишения свободы, либо вместо краткосрочного лишения свободы, применяемого в отношении менее опасных преступников, совершающих преступления случайно (впервые или вследствие тяжёлых стечений обстоятельств) применять другие меры социальной защиты, но меры всё же достаточно серьёзные и реальные.

Естественно, что правительство не могло пойти по первому пути. Это было бы политически неверно. Вот почему было признано необходимым взять другой путь – путь замены краткосрочного лишения свободы другими мерами социальной защиты.

В результате всю первую половину 1930-х г. доля осуждённых народными судами к принудительным работам превышала 50 %. Так, в 1930 г. 20 % всех убийц, 31 % насильников, 46,2 % грабителей и 69,7 % воров были осуждены к принудительным работам без содержания под стражей.

Однако, невзирая на все усилия, тюрьмы по-прежнему оставались переполненными. Терпеть и дальше такое положение, когда уголовные преступники фактически остаются безнаказанными из-за того, что их некуда сажать, было нельзя. С 1929 г. начинает создаваться система исправительно-трудовых лагерей. Для руководства ею 25 апреля 1930 года было организовано Управление лагерей ОГПУ, менее чем через год получившее статус главного управления (ГУЛАГ ОГПУ).

ГУЛАГ должен был выполнять функцию изоляции преступников и их трудовое использование:

«Главное Управление Исправительно-Трудовых лагерей и колоний НКВД, прежде всего – организованная Советским государством централизованная система изоляции социально опасных правонарушителей и контрреволюционных элементов.

Задача охраны социалистического общества и социалистического строительства от опасных и враждебных элементов является первой основной функцией ГУЛАГ'а НКВД СССР и этим определяется необходимость его нахождения в системе Наркомата Внутренних Дел СССР, т.е. аппарата, обеспечивающего государственную безопасность.

Одновременно ГУЛАГ – производственно-хозяйственный Главк Наркомвнудела, организующий трудовое использование изолированных в лагерях и колониях, на основе ежегодно устанавливаемых Союзным Правительством промышленных и строительных планов.

Трудовое использование заключённых, – в целях воспитания у значительной их части трудовых навыков и приобщения всего их состава к социалистическому строительству, является второй основной функцией ГУЛАГ'а».

Поначалу численность заключённых в исправительно-трудовых лагерях (ИТЛ) была относительно невелика. Так, на 1 января 1930 г. она составила 179 тыс. человек, на 1 января 1931 г. – 212 тыс., на 1 января 1932 – 268 700, на 1 января 1933 – 334 300, на 1 января 1934 – 510 307 человек. Помимо ИТЛ существовали исправительно-трудовые колонии (ИТК), куда направлялись осуждённые на небольшие сроки.

В корне неверно полагать, будто большинство из сидевших при Сталине были «жертвами политических репрессий». Вплоть до 1942 г. «репрессированные» составляли не более трети заключённых, содержащихся в лагерях ГУЛАГа. И лишь затем их доля возросла, получив достойное «пополнение» в лице власовцев, полицаев, старост и других «борцов с коммунистической тиранией». Ещё меньшим был процент «политических» в исправительно-трудовых колониях.

К сожалению, были среди «жертв сталинских репрессий» и невинно пострадавшие. Причиной этому и засевшая в «органах» троцкистская агентура, и низкий уровень юридической грамотности тогдашних работников НКВД, и чрезвычайный накал борьбы с настоящими врагами нашей Родины, многочисленными и жестокими.

Важную роль в судебной практике сыграло постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР «Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия» от 17 ноября 1938 г., которое официально осудило многочисленные нарушения и злоупотребления в ходе «большой чистки», а также ликвидировало внесудебные «тройки» на местах.

Суды должны были тщательно проверять материалы предварительного следствия на соответствие процессуальным нормам, не принимать к производству дела при неполном следственном материале и основанные лишь на собственных признаниях обвиняемых. В результате в последующие месяцы суды и прокуратура возвратили НКВД на доследование более половины дел по политическим обвинениям, увеличилось число оправдательных приговоров.



Менялись условия содержания в тюрьмах и лагерях, менялся и уголовный мир России. Благодаря тому, что советская власть "раздвинула" тюремные стены и создала целую сеть исправительно-трудовых лагерей, профессиональные преступники получили прекрасную возможность передавать свою воровскую идеологию широкой массе заключенных. Благо армия этих заключенных росла с каждым днем. Во времена нэпа лагеря значительно пополнились за счет так называемых "грамотных" осужденных. Эта нэпмановская когорта ссыльных заметно "просветила" уголовную братию старой закваски, в большинстве своем темную и дикую. Так появилась новая поросль уголовных авторитетов. Прекрасно понимая самую суть репрессивного режима в России, новые уголовные авторитеты (их называли "жиганами") осознали, что им не выжить в схватке с этой властью без объединения себе подобных в крепкую и дисциплинированную организацию. Так в начале 30-х гг. в местах лишения свободы появилась группировка воров в законе.

Поскольку создателями и идеологами группировки выступали новые авторитеты, они и построили ее закон согласно своим представлениям о чести. Глубоко презирая в душе советскую власть, эти люди первой статьей своего закона запретили вора в законе работать в государственных структурах, поддерживая свое существование лишь "честным" воровским ремеслом. Причем воровство должно быть мастерским, виртуозным, соответствующим высокому званию "вора в законе". Закон обязывал удачливовора не сквалыжничать и щедро делиться наворованным со своими товарищами. Таким образом, жадность никогда не должна быть отличительной чертой воров в законе.

Еще одним непременным условием при получении титула "вор в законе" являлось то, чтобы на совести кандидата не было чужих загубленных жизней. "Мокрушникам" вход в группировку был заказан. Это же правило распространялось и на грабителей, насильников, тех, кто не умел прокормить себя ловкостью рук и шел по самому примитивному пути – насилию. Вор в законе имел право лишить человека жизни только с согласия сходки, когда она коллективно решала убрать кого-нибудь за предательство.

Оспаривать какие-либо решения вора в законе, выступать с критикой мог только равный ему по званию, такой же вор в законе. В их конфликт никто не имел права вмешиваться. Если кто-либо из низших оскорблял вора в законе словом или действием, последний не должен был отвечать грубияну сам, дабы не ронять честь склокой с рядовым по званию. За вора в законе это делали другие, которые могли быть свидетелями ссоры. В зависимости от оскорбления избиралась и соответствующая кара, вплоть до убийства. Честь вора в законе была высшим мерилом в любых случаях.

Будучи азартными игроками в карты, воры в законе, проигравшись, всегда старались как можно скорее выплатить долг. Длительная задолженность роняла честь вора в законе в преступной среде.

По закону воры не имели права на создание семьи, так как это могло пагубно сказаться на профессиональных навыках, на общении с преступной средой. Об оседлости надо было забыть навсегда. Они не имели права на официальную прописку, на обладание советским паспортом, пользуясь лишь липовыми справками и документами. Всякие серьезные контакты с властью запрещались. Вор в законе не мог участвовать в общественной работе, состоять в каких-либо государственных и партийных организациях, служить в армии, даже газеты выписывать ему запрещалось.

Такие же правила распространялись на жизнь воров в законе и в местах лишения свободы, где большинству заключенных приходилось вкалывать на государство. Правда, в тех же 30-х, когда в лагерях ввели зачеты рабочих дней и при выполнении нормы срок отсидки ударникам сокращался чуть ли не вдвое, воры в законе разрешили себе работать, да и то на должностях бригадиров. Таким образом, ударно трудиться на пользу государства вора в законе и здесь не приходилось.

Чтобы вор в законе не отрывался надолго от блатного мира, не забывал запаха тюремной баланды, закон предписывал ему раз в полгода "ходить на зону". Заодно он коллективно проверялся на "вшивость", и такая проверка носила название "ломка".

Попав на "зону", вор в законе автоматически становился ее лидером, и все заключенные в ней обязаны были беспрекословно ему подчиняться. Но, сосредоточивая в своих руках огромную власть, вор в законе старался грамотно ею пользоваться, не возбуждая в заключенных злобы и ненависти по отношению к себе как к руководителю. Его правление должно быть справедливым и авторитетным.

Отсидживать весь срок "от звонка до звонка" вору в законе не предписывалось. Наоборот, при любой удачной возможности он старался сбежать из зоны. Дело это было поставлено на солидную основу, так что существовали даже определенные очереди на побег. Все, кто был посвящен в план такого побега, должны были всемерно помогать вору в законе счастливо "отчалить" от зоны. Бегуна снабжали продуктами, выделяли определенную сумму из воровского общака. Общак этот в основном пополнялся за счет тюремной касты "мужиков", основных работяг зоны, но имелись там и деньги самих воров. Но даже несмотря на то, что суммы воров в общаке были незначительными, весь общак принадлежал вора в законе.

Каждый вор в законе должен был позаботиться о своей достойной смене и подготовить к вступлению в группировку одного или нескольких молодых воров. Окончательное решение о приеме в группировку молодого кандидата принимала сходка. Она же разрешала и все основные конфликты в отношениях между ворами. В качестве возможного наказания за ка-

кие-либо проступки выбирались обычно три меры. Первая – публичная пощечина, которая назначалась за незначительную провинность. Вторая (бить по ушам) – исключение из группировки или понижение в звании до "мужика". И, наконец, за серьезное преступление вора в законе могли приговорить к смерти. В этом случае приговор приводил в исполнение кто-нибудь из близкого окружения провинившегося. Если же приговоренный скрывался, то все воры в законе обязаны были искать его "до победного конца" и уничтожить.

Большое значение воры в законе придавали всевозможной символике. В качестве наколки, обозначающей их масть, они избрали сердце, пронзенное кинжалом (в дальнейшем – тузы внутри креста). С особой pompой обставлялись похороны вора в законе. Рядом с покойным в могилу клали нож, бутылку водки и колоду карт.

Если вор в законе изъявлял желание "завязать" с воровской жизнью и выйти из группировки, никто не имел права чинить ему препятствий в этом. (Вот почему был не прав В. Шукшин, "убивая" своего главного героя в фильме "Калина красная" Егора Прокудина.) Ушедшему вору не мстили за уход, он же со своей стороны должен был хранить гробовое молчание о прошлой жизни и товарищах по группировке. Предательство и здесь считалось самым тяжким грехом и каралось беспощадно. Знаменитая Мурка была убита своими товарищами именно за сотрудничество с милицией.

После ликвидации НКВД, ИТЛ, созданные в 1929 г., были подведомственны ОГПУ, тюрьмы, колонии и др. – НКЮ. 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 расширялась система ИТУ (предусматривались школы ФЗУ сельскохозяйственного и индустриального профиля для несовершеннолетних правонарушителей). Однако, действие ИТК РСФСР 1933 г. распространялось лишь на общие места заключения, находившиеся в ведении НКЮ. 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. все исправительно-трудовые учреждения были переданы в состав ГУЛАГа НКВД СССР. С этого времени основными нормативными актами, регламентирующими деятельность ИТУ, стали ведомственные акты НКВД СССР и его органов.

ИТК РСФСР 1933 г. и ИТК союзных республик были переданы забвению. Государственный и общественный контроль за ИТУ был почти полностью ликвидирован. 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.

Весьма показательны данные о численности содержащихся в местах лишения свободы: в лагерях и колониях в 1934 г. насчитывалось 510.307, в 1935 г. — 965742, в 1936 г. — 1296494, в 1937 г. — 1196369, в 1938 г. — 1881570 заключенных. К этой цифре следует добавить 1 млн спецпереселенцев, принадлежавших к так называемым раскулаченным.

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, 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 местности и населенные пункты по специальному перечню. Они имели право проживания на всей территории СССР, за исключением запрещенных для них местностей.

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.

За нарушение правил гласного надзора, уклонение от явки на регистрацию, самовольный выезд с места постоянного жительства лица, состоящие под гласным надзором, согласно ст. 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.

Всего же по делам НКВД СССР со времени его образования до 1939 г. было осуждено (в основном во внесудебном порядке): в 1934 г. – 78989, в 1935 – 267076, в 1936 – 274607, в 1937 – 790665, в 1938 г. – 554258 человек, причем за последние два года к высшей мере наказания было приговорено 681692 человека.

Поскольку колонии и тюрьмы пополняли все новые арестанты, Главным управлением лагерей (ГУЛАГ) были предприняты вынужденные меры, позволяющие осуществлять оперативный контроль за уголовным контингентом в местах заключения. Главная инспекция ОПТУ в исправительных учреждениях занималась вербовкой агентов из числа уголовных авторитетов, объявленных советской властью социально близкими в отличие от так называемых политических. Существует достаточно дискуссионная гипотеза, что «воровская гвардия» была создана НКВД для управления «политическими». Именно уголовников стали назначать на различные посты – нарядчиков, бригадиров, завхозов и т.д., а они, в свою очередь, должны были обеспечить выполнение производственного плана, исключив возможность побегов, массовых беспорядков и неповиновения представителям администрации пенитенциарных учреждений. Несмотря на то, что в колониях для завербованных авторитетов были установлены жесткие ограничения, им разрешалось не работать и свободно передвигаться по территории лагеря. Администрация исправительных учреждений всячески поддерживала авторитет своих агентов. Именно тогда наиболее авторитетные стали именоваться ворами-законниками. Несмотря на суровые условия содержания в исправительно-трудовых лагерях, воровская элита организовывала сходки не только в масштабе лагеря, но и проводила съезды, на которых присутствовали делегаты от всех лагерей. На таких сходках воровскими авторитетами корректировались нормы поведения воровского сообщества. За нарушение традиций и обычаев воровского мира для провинившихся солагерников была установлена система наказаний, состоявшая из трех видов: публичная пощечина, исключение из сообщества и смерть.

Великая Отечественная война послужила мощным фактором для раскола в среде воровского сообщества. Причиной для раскола послужил массовый уход части «воров в законе» на фронт, одним из мотивов чего явилось обещание властей последующего освобождения и снятия судимостей. В начале войны были освобождены и направлены в Красную армию 420 тыс. человек, а к середине войны таких было уже свыше миллиона. Из лагеря в лагерь передавалось письмо, подписанное известными воровски-

ми авторитетами, разрешавшее вора́м участие в войне и призывающее обратиться с ходатайством в Верховный совет об отправке на фронт. Другой причиной стало распространение органами внутренних дел среди заключенных слухов об этапировании на Крайний Север и планируемых расстрелах рецидивистов. Поскольку подобные акции уже предпринимались в 1937–1938 гг., в некоторых исправительных учреждениях осужденными были предприняты попытки вооруженных восстаний. Однако часть воров категорически отвергла предложение об участии в боевых действиях, поскольку воровскими правилами запрещалось служить в армии и брать в руки оружие, они предпочли остаться в лагерях, полагая, что соблюдают кодекс чести и верны истинной присяге вора.

#### **4. Создание НКВД СССР. Предвоенные годы**

10 июля 1934 г. на основе постановления ЦИК СССР был создан союзно-республиканский Народный комиссариат внутренних дел, 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.

На НКВД СССР возлагалось: 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 (ГУЛаг); е) Отдел актов гражданского состояния; ж) Административно-хозяйственное управление.

В соответствии с пунктом 8 постановления ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. при НКВД СССР было образовано Особое совещание (ОСО), которому 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 опас-

ными». 3 апреля 1937 г. ОСО было предоставлено право применять заключение в ИТЛ сроком до 8 лет.

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 г. – «тройки» в составе первого секретаря ЦК ВКП(б) союзной республики (крайкома, обкома), начальника управления НКВД и прокурора соответствующего уровня (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 деклассифицированных 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.

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.

С 1921 г. по первое полугодие 1953 года было осуждено (за 33 года) 4 060 306 человек. Из них к высшей мере наказания приговорили 799 405 человек. Пик репрессий пришёлся на 1937–1938 гг., когда осуждено было 1 344 923 человека и к высшей мере наказания приговорено 681 692 человека (по Земскову), т. е. почти все расстрелы пришлось на 1937–1938 гг.

Что же произошло в нашей стране в эти годы?

После ряда эпохальных потрясений – двух революций, мировой и гражданской войн, ряд факторов, включая военный опыт и ожесточение социальных отношений, породили бандитизм невиданных масштабов. Ха-

рактизирующие его цифры подлежат обязательному сопоставлению с численностью смертных приговоров.

За время существования одной только повстанческой армии ОУН-УПА через неё прошло более 400 тыс. человек!

Бандитизм был очень развит в Чечне. Только в конце августа 1937 г. было арестовано 14 тыс. человек, участвовавших в антисоветских бандах, либо материально помогавших им, а в течение двух последующих лет – ещё 1 032 партизана, 746 беглых кулаков, у которых было изъято 5 пулеметов, 21 гранатомет, 8 175 винтовок.

В Сибири, на Урале, в Казахстане, куда депортировались социально опасные элементы из регулярно очищавшихся крупных городов, процветал маргинальный бандитизм.

Крестьянский уголовный бандитизм процветал в сельских районах страны – Западной Украине, на Нижней и Средней Волге, на Северном Кавказе, в Сибири. В глубинке бандиты постоянно атаковали и грабили поезда, уничтожали железнодорожные пути.

Политический бандитизм, связанный с антисоветскими иностранными организациями, был развит более всего в приграничных районах: западных (украинские и белорусские округа, граничащие с Польшей), северных (районы Карелии и Ленинградской области, граничащие с Финляндией) и дальневосточных (Приморье, Забайкалье, Приамурье, граничащее с Маньчжурией).

Согласно полицейским отчётам, пересекающие границу банды, действовавшие в этих регионах, были напрямую связаны с русскими эмигрантскими группировками, обосновавшимися в Польше, Финляндии или Китае, и даже с секретными службами враждебных государств (Польша, Финляндия, Япония).

«Бытовой» бандитизм свирепствовал на национальных окраинах, которые, по крайней мере, до середины 30-х г. не находились под реальным контролем центральной власти (в первую очередь из-за тесного взаимодействия, в том числе благодаря семейным узам, главарей банд и представителей местной власти). Речь шла об обширной зоне, включавшей Среднюю Азию и часть Закавказья.

В Западной Сибири так называемый кулацкий бандитизм расцвёл начиная с 1929 г. Этот регион тоже плохо контролировался центральной властью. Согласно полицейским источникам, на конец 1929 г., когда регион был официально объявлен «небезопасным из-за бандитизма» и переведен на военное положение, в Западной Сибири свирепствовало 456 банд.

Среди наиболее мощных фигурировала банда, возглавляемая неким Кошкиным, который с 1927 г. терроризировал представителей советской власти в деревнях Иркутского района. Прозванный крестьянами «черный царь», Кошкин во главе вооруженной банды из нескольких десятков человек нападал также на коллективные хозяйства, которые систематически



поджигал. В 1930 г. было зарегистрировано уже 880 банд, численностью 12 тыс. человек, причем признавалось, что «речь идет только об учтенных формированиях».

Согласно отчету полномочного представителя ОГПУ по Западной Сибири (15 августа 1931 г.), огромный Нарымский край превратился в настоящее пространство «без советской власти», где не отваживалась появляться милиция.

В 1930 г. было убито около 1200 советских работников, в 1931 г. — 800.

Бандиты нападали на почтовые отделения, кооперативные магазины, машинно-тракторные станции, ссыпные пункты. В 1931 г. 40 % западносибирских колхозов пострадали от «бандитских нападений» или «терактов». По всей стране весной того года вооруженному нападению подверглись 17 % колхозов.

С марта 1930 г. донесения ОГПУ сообщают о появлении крупных конных банд в несколько сотен сабель на Нижней Волге, Северном Кавказе, в Казахстане, Киргизии, Карабахе, Чечне, Дагестане. В конце апреля многие городки — Микоян Шахар (Карачаевская автономная республика), Нуха, Белоканы (Азербайджан), Иргиз (Казахстан) — были на короткое время заняты бандами вооруженных крестьян, которые вырезали в них всех местных советских и партийных работников.

Всё это продолжалось до крупных репрессивных операций 1937–1938 г.

В 1933 г. этим операциям предшествовала паспортизация населения.

В 1934–1936 гг. НКВД сделал борьбу с общественным беспорядком, бытовой преступностью и особенно с бандитизмом основным приоритетом. Силы милиции, органов безопасности и железнодорожных войск, до тех пор в деревнях и маленьких городах весьма скромные, были значительно укреплены. Расширены полицейские полномочия в сфере ареста и депортации «социально опасных элементов». Высшая партийная инстанция — Политбюро несколько раз (июль–август 1933 г, февраль 1934 г., март 1935 г.) принимала постановления об усилении борьбы с бандитизмом, предписывая органам безопасности шире использовать смертную казнь в отношении бандитов и публиковать в прессе списки казненных бандитов. Общей для режимных городов стала практика милицейских облав на рынках и вокзалах.

В борьбе с преступностью и бандитизмом власти добились несомненного успеха. После 1937 г. сводки НКВД и ОГПУ стали сообщать о резком снижении уровня беззакония.

Число смертных приговоров резко пошло на спад, лишь с резким всплеском в 1942 г., когда в Советской армии началось массовое дезертирство, а в глубинке многие бандиты решили воспользоваться отвлечением сил на запад и сколотили банды.

Ради справедливости нужно отметить: невинные жертвы среди репрессированных, безусловно, были. Обусловлено это было двумя основными факторами:

1) работа пятой колонны внутри страны, задачей которой была дискредитация советской власти;

2) недобросовестные и жестокие исполнители на местах, которые зачастую приговаривали к расстрелам без следствия не только врагов социалистического общества, но и тех, кто просто хотя бы раз имел с этими элементами контакт, и даже в силу личной неприязни, мести, и злоупотребления властью.

Именно поэтому решением Политбюро ЦК ВКП(б) № П56/116 от 17 ноября 1938 г. судебные тройки были ликвидированы, а дела переданы на рассмотрение судов или Особого совещания при НКВД СССР. Палачи, злоупотребившие властью столь страшным образом, были расстреляны, но почему-то именно они при Ельцине были реабилитированы, а те, кто оставил их – нет.

25 ноября 1938 г. наркомом внутренних дел СССР стал Л.П. Берия и уже с 1 января 1939 г. он ввел в новую структуру НКВД ранее небывалый элемент – бюро по приему и рассмотрению жалоб, просуществовавшее всего один год. Такое бюро было создано для разбора жалоб, касающихся дел именно 1937–1938 гг. Берия быстро разобрался (он во всем разбирался быстро) с основными завалами праведного и неправедного, что было сделано при Ежове, и уже в 1939 г. из лагерей НКВД вышло более двухсот тысяч человек. Именно при Л. Берии в марте 1940 г. НКВД СССР произвел коренную перестройку оперативно-служебной деятельности уголовного розыска. Оперативные работники стали нести ответственность в первую очередь за результаты борьбы с конкретными видами преступлений, главным образом с особо опасными. Изменились методы руководства аппаратом уголовного розыска со стороны Главного управления милиции. Выезды на места работников центрального аппарата с целью обследования и контроля были сокращены до минимума. Основное внимание сосредоточивалось на оказании практической помощи в борьбе с преступностью.

После того как волна репрессий при Л. Берии пошла на спад, население страны вздохнуло с облегчением. К этому времени территория СССР значительно увеличилась за счет присоединения к нему Прибалтики, Западной Украины и Западной Белоруссии. В связи с этим расширился и уголовный контингент: с этих территорий были вывезены заключенные с большими сроками.

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. Хотя в но-

ябре 1938 г. «тройки» были ликвидированы, внесудебные репрессии продолжались

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.

Постановлением Президиума Верховного совета СССР от 16 апреля 1938 г. в ведение НКВД было передано Центральное архивное управление, 17 апреля – акционерное общество «Интурист».

Штаты центрального аппарата НКВД СССР увеличились к 1940 г. почти в 4 раза по сравнению с 1934 г. и превысили 32500 человек.

В феврале 1941 г. из системы НКВД СССР были выделены органы государственной безопасности. При этом был образован Народный комиссариат государственной безопасности 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 шос-

сейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта образуется Государственная автомобильная инспекция. В марте 1936 г. Госавтоинспекция была передана в ведение Главного управления рабоче-крестьянской милиции. 3 июля 1936 г. СНК СССР утвердил «Положение о Государственной 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.

16 марта 1937 г. создаются специальные подразделения милиции по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (БХСС).

Борьба с хищениями и другими преступлениями на транспорте потребовала совершенствования деятельности органов милиции. 26 июля 1937 г. были образованы отделы железнодорожной милиции; 14 июля 1937 г. – отделы (отделения) милиции на водном транспорте, шоссейных дорогах и в связи.

Самое серьезное внимание органы милиции по-прежнему уделяли борьбе с детской безнадзорностью и преступностью среди несовершеннолетних. В декабре 1937 г. утверждается новое положение о приемниках-распределителях НКВД. В 1940 г. начали создаваться и в короткий срок получили распространение детские комнаты милиции, ставшие центрами работы по преодолению беспризорности, безнадзорности детей, правонарушений подростков.

Поиск новых организационных форм борьбы с преступностью приводил к созданию специализированных подразделений. В 30-е гг. 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.

В конце 30-х гг. отделы уголовного розыска областных управлений милиции насчитывали в среднем около 20 сотрудников и структурно состояли из трех отделений, создававшихся по территориальному принципу. В июне 1940 г. работа аппаратов уголовного розыска 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 разделить аппараты уголовного розыска на оперативно-розыскную и следственную части. 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. В апреле 1941 г. создается отдел по борьбе с бандитизмом ГУРКМ НКВД СССР.

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. 30 сентября 1941 г. он стал самостоятельным отделом НКВД СССР, а 3 декабря 1944 г. на его базе создано Главное управление.

27 декабря 1932 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «Об установлении единой паспортной системы в СССР и обязательной прописке паспортов». 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». Материалы на них оформлялись преимущественно работниками милиции.

Борьба органов внутренних дел с 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 СССР изъято «социально-вредного элемента» 265.720 человек, из них рассмотрено тройками УНКВД – 84903, заключено в ИТЛ – 65274, приняты другие меры социальной защиты к – 64483, передано в суды НКЮ и другие органы – 97920, освобождено 13630 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. 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 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 133567 человек военнообязанных. К марту на воинский учет было поставлено почти 9,3 млн человек.

## **5. Состояние пожарной безопасности и правительственные мероприятия по организации государственных мер борьбы с огнём**

На протяжении многих периодов истории России ее государственные органы, в том числе и Министерство внутренних дел, выполняли задачи, которые были неизменными в течение длительного времени.

После падения самодержавия функции по разработке мер по предупреждению и тушению пожаров были возложены на городские и земские общественные самоуправления. В Сибири и на Дальнем Востоке ввиду отсутствия земских учреждений этими функциями занимались городские самоуправления. Однако они занимались огромным количеством и других важных дел, ведь распад государства привел к разрушению общественных систем жизнеобеспечения и саморазвития, поэтому формировавшиеся органы власти были не в состоянии оказывать должного внимания пожарной безопасности. Положение усугублялось тем, что не было единого руководства пожарной охраной страны. Попытка решить вопросы управления

через образованные в октябре 1917 г. пожарные комиссии оказалась безуспешной, так как деятельность этих органов ограничивалась текущими делами и была направлена на поддержание элементарной пожарной безопасности. Ввиду обострившейся классовой борьбы, в которую оказались втянутыми и пожарные, численность пожарных команд сократилась, процесс технического перевооружения пожарной охраны осуществлялся медленно: в частях на этот период насчитывалось всего 10 пожарных автомобилей, не хватало насосов, пожарных рукавов и другого пожарного оборудования. Временное правительство оказалось неспособным организовать эффективное управление страной, в том числе и в вопросах пожарной безопасности. Страну буквально захлестнули пожары.

В огне гибли колоссальные народные богатства. Уже к началу первой мировой войны размер убытков от пожаров в России возрос до 500, а по некоторым данным, до 800 млн руб. в год золотом. В 1917 г. в связи с падением самодержавия и поразившим все стороны жизнедеятельности страны кризисом, а также громадными пожарами в Барнауле, Архангельске, Астрахани, Владивостоке, Казани, Петрограде и других городах ежегодный ущерб от пожаров исчислялся уже миллиардными суммами. Только за ноябрь-декабрь 1917 г. убыток от пожаров в Петрограде и в Москве превысил 100 млн руб. Вместе с тем было бы несправедливо считать, что Временное правительство не предпринимало определенных шагов в области пожарной безопасности. Ассигнования на пожарную охрану в 1917 г. по сравнению с 1915 г. были увеличены вдвое.

9 ноября 1917 г. На Всероссийском съезде Советов было избрано правительство – Совет народных комиссаров (СНК). Одним из наиболее важных комиссариатов становится народный комиссариат внутренних дел (НКВД). Структура НКВД (РСФСР) несколько отличалась от МВД Российской империи, но то, что пожарная безопасность, как и ранее, была отнесена в Хозяйственный отдел НКВД, который возглавил А.Н. Семенов, свидетельствует о соответствии сложившихся представлений о деятельности пожарной охраны и занимаемом ею месте в органе управления внутренними делами России.

Надо отдать должное новой власти, она сразу же после свершения революции предприняла ряд энергичных мер, реформируя пожарное дело в соответствии с потребностями изменившегося социального строя и признания пожаров национальной проблемой. Уже в ноябре 1917 г. при народном комиссариате труда был создан отдел по учету пожарного дела, который за короткое время разработал мероприятия по улучшению пожарной охраны крупных промышленных предприятий. Начальник отдела А.М. Михайлов в конце декабря 1917 г. обратился в Высший совет народного хозяйства (ВСНХ) с предложением разработать закон о пожарной охране, который учитывал бы требования пожарной безопасности в масштабах всей республики и разрешал накопившиеся противоречия в этой области.

Необходимо отметить, что в советской историографии пожарного дела преобладал довольно упрощенный взгляд, в котором угадывался социальный заказ, заключающийся в пренебрежении определенных успехов, достигнутых в этой сфере до Октябрьской революции. В результате ознакомления только с работами советского периода (таких авторов, как Шапиро Л.М., Назарова Ю.А., Обухова Ф.В., Голубева С.Г. и некоторых других) складывалось обманчивое представление о том, что постановка пожарного дела в стране на государственном уровне, осознание пожаров как национальной проблемы произошло исключительно при большевиках. Или то, что делалось до 1917 г. в области противопожарной безопасности, было настолько несущественным, а применительно к коммунистической системе правления даже вредным, поэтому полностью подходило под «слом старой государственной машины».

При этом игнорировались реальные факты тех заметных предпосылок в области противопожарного дела, заложенных на рубеже XIX–XX вв. и во многом способствовавших действительно позитивному развитию пожарного дела в годы советской власти. Распад Российского государства привел к разрушению общественных систем жизнеобеспечения и саморазвития. А в силу установления в стране диктатуры восстановительные процессы шли чрезвычайно болезненно и сопровождались насильственными методами.

Положение усугублялось тем, что не было единого руководства управлением пожарной охраны страны. Практически полностью по различным причинам сменился командный состав пожарных команд: от неприятия частью из них большевистской диктатуры, до недоверия большевиков к тем из них, которые в силу сложившейся тенденции, что борьба с пожарами должна оставаться вне политики, согласны были сотрудничать с новой властью.

В середине февраля 1918 г. при ВСНХ была образована комиссия по реорганизации пожарного дела, в которую вошли представители от ВСНХ, Народного Комиссариата Труда (НКТ), НКВД, Всероссийского профессионального пожарного союза (ВППС), Всероссийского пожарного общества (ВПО) и других государственных и общественных организаций.

17 апреля 1918 г. СНК принял декрет «Об организации государственных мер борьбы с огнем». В соответствии с этим документом высшее руководство пожарным делом РСФСР было возложено на образованный при Комиссариате по делам страхования и борьбы с огнём Пожарный совет.

Статьей XV декрета Пожарному совету предоставлялось право образовывать местные органы по соглашению с местными Советами рабочих и крестьянских депутатов. Для проведения в жизнь намеченных Советом мероприятий, наблюдения за исполнением законоположений и общих правил по пожарной безопасности и ближайшего руководства делом борьбы с огнём на местах учреждались местные пожарные органы.



В отношении волостных пожарных комитетов в силу слабого оборудования сельских пожарных организаций, отсутствия чётко распланированных действий сельских пожарных команд рекомендовалось в каждой области создавать волостной пожарный комитет.

Состав волостного пожарного комитета определялся в зависимости от наличия учреждений, которые имели отношение к пожарному делу в данной местности. Такими учреждениями признавались: административный орган волости; пожарные организации, находящиеся в пределах последней; страховые учреждения, производящие операции в данной местности; технический надзор.

Наблюдение за пожарной охраной в уездах и объединение деятельности волостных пожарных комитетов входило в задачу уездных пожарных комитетов, в состав которых рекомендовались представители уездного Совета депутатов, профессиональных и добровольческих пожарных организаций, в том числе и городских, данного уезда; представители пожарных организаций уездного города; представитель городского общества взаимного от огня страхования, акционерных страховых обществ, технического надзора и для более близкой связи с волостью представитель волостных пожарных комитетов.

Городские пожарные органы выделялись в особую группу. Это было связано с тем, что города являются густо населенными центрами, и охрана их должна быть более совершенной. Состав городских пожарных комитетов должен был состоять из представителей учреждений, деятельность которых распространялась преимущественно на городскую территорию, а именно: городского Совета депутатов, профессиональной и добровольной городских пожарных организаций, страховых учреждений и технического надзора.

Итак, в целях более планомерного осуществления мероприятий по борьбе с пожарными бедствиями и установления тесного надзора за состоянием пожарной охраны в городах и селениях, при исполкомах областных, губернских и уездных съездов советов, а в городах с населением свыше 10 тыс. человек – при исполкомах городских советов депутатов, были учреждены особые пожарные комитеты.

В компетенцию пожарных комитетов входило: попечение об организации в пределах подведомственной им территории противопожарной охраны и всякого рода мер по предупреждению и тушению пожаров, на основаниях, устанавливаемых «Положением о местных органах противопожарного надзора».

Постановления по вопросам, касающимся составления сметы по пожарной части и порядка введения, предусмотренных законом обязательных для населения повинностей, представлялись пожарными комитетами на утверждение местных исполкомов. Последними издавались также составляемые комитетами местные обязательные постановления.

По постановлению областного пожарного комитета на уездные комитеты порой возлагалось исполнение обязанностей городских пожарных комитетов и в отношении городов с населением свыше 10 тыс. человек, находящихся в пределах данного уезда.

Губернским комитетам предоставлялось право возлагать ближайшее наблюдение за состоянием пожарной части в отдельных волостях на особых лиц, права и обязанности которых определялись инструкцией, издаваемой губернскими комитетами.

Таким образом, декрет от 17 апреля 1918 г. «Об организации государственных мер борьбы с огнем» положил начало созданию системы правового обеспечения пожарной безопасности. Положения декрета явились основой для создания в последующие годы государственного пожарного надзора (ГПН). К ведению Пожарного совета, учрежденного этим декретом, также были отнесены разработка и применение как предупредительных, так и оборонительных мер борьбы с пожарами. Все законодательные предложения и меры по предупреждению и тушению пожаров, а также огнестойкому строительству, подлежащие утверждению СНК, выносились на предварительное обсуждение Пожарного совета. В то же время Пожарный совет являлся по существу совещательным органом и не располагал правом самостоятельного решения возникающих проблем.

Данный декрет, без сомнения, стал основой становления и развития советской пожарной охраны и, несмотря на то, что в 1926 г. он, наряду с другими пожарными декретами, принятыми в 1918–1922 гг., был включен в список нормативных актов, утративших силу, тем не менее, до принятия Федерального закона Российской Федерации «О пожарной безопасности» от 21.12.94 г., не терял своей актуальности. Не случайно день принятия декрета стал профессиональным праздником пожарных страны.

Декрет поколебал распространенную в России «теорию стихийности пожаров», но не количество пожаров и ущерб, приносимый ими, которые с каждым годом увеличивались. Это и понятно, ведь условий для повышения огнеопасности окружающего нас мира и связанного с ним увеличения количества пожаров, обусловленных бурным развитием цивилизации в XX в. немало.

Первым председателем Пожарного совета при Комиссариате страхования и борьбы с огнем (Комстрахпожара) стал М.Т. Елизаров.

Пожарный совет состоял из представителей Государственного контроля, Народного комиссариата финансов, НКВД, Народного комиссариата земледелия, Всероссийского профессионального пожарного союза, Всероссийского пожарного общества, Всероссийского союза пожарных и страховых деятелей, Общества пожарных техников, Российского союза обществ взаимного от огня страхования, акционерных страховых от огня обществ, обществ и учреждений, занимавшихся научными исследованиями по технике строительства и пожарного дела, Петроградского политех-

нического института, Петроградского пожарного училища, Народного комиссариата по военным делам и ВСНХ.

В составе Комстрахжара были образованы следующие отделы:

1. Общий отдел по пожарной части, занимавшийся вопросами юридического и административного характера, выделявший ссуды и пособия пожарным организациям. Во главе отдела был поставлен А.Н. Цепов, председатель Всероссийского пожарного общества.

2. Учебно-пожарно-инструкторский отдел, ведавший подготовкой руководителей пожарных команд, инструкторов, распространением пожарных знаний среди трудящихся, вопросами статистики. Заведующим отделом стал П.К. Яворовский – видный организатор пожарнотехнического образования Советской России.

3. Пожарно-технический отдел, на который было возложено обеспечение пожарных команд средствами пожаротушения. Заведовал отделом инженер Н.И. Ныров.

За короткий период Пожарным советом было подготовлено восемь важных проектов документов, в которых предлагались зачастую неоднозначные меры повышения пожарной безопасности. Некоторые из них вызвали возражения в среде страховых деятелей и руководителей Всероссийского пожарного общества, так как не учитывали их интересы и урезали самостоятельность. Например, страховые и добровольные общества были подвергнуты контрибуциям в пользу местных советов рабочих депутатов и военно-революционных комитетов. Затем в ряде мест (Екатеринбург, Тула, Омск) оказались захваченными конторы и склады страховых обществ, а также имущество, вверенное обществу клиентами и т. п.

Естественно, такая деятельность Пожарного совета вызывала недовольство членов Совета, представлявших эти организации. Выражая несогласие с репрессивными мерами, лидеры ВПО – А.Н. Цепков, А.Г. Коккинаки, Д.Н. Бородин – заявили о выходе из его состава. Всероссийский профессиональный пожарный союз расценил действия руководителей ВПО как саботаж, и в мае 1919 г. – решением коллегии ПСО ВСНХ деятельность ВПО была прекращена, а имущество общества было передано профессиональной пожарной охране. В довершение всего закрыт журнал «Пожарное дело», а также прекращена деятельность технического комитета, осуществлявшего на протяжении длительного периода исследования в области огнестойкого строительства, химического пожаротушения, противопожарного водоснабжения и т. п. Отдельные решения ПСО ВСНХ были просто некомпетентными – свертывается работа Пожарно-технического института в Петрограде, прекращается производство пожарной техники, а также проведение научно-исследовательских работ в области совершенствования пожарного дела. Попытки оправдать подобные действия отсутствием средств у государства выглядели неубедительными, так как под давлением широкой пожарной общественности 25 августа 1919 г. ПСО

ВСНХ направил в президиум ВСНХ ходатайство о принятии расходов по содержанию пожарной охраны на государственный счет. 3 ноября 1919 г. вышло постановление ВСНХ «Об изменении Положения об управлении пожарным и страховым делом в РСФСР», которым расходы на организацию и содержание пожарной охраны, правда, в пределах минимальных норм, государство приняло на себя.

С 12 по 14 августа 1918 г. проходили заседания комиссии Пожарного совета по вопросу организации местных органов противопожарного надзора. Выводы и предложения комиссии послужили основой для выработки «Положения о местных органах противопожарного надзора», которое было утверждено на сессии Пожарного совета 27 сентября 1918 г.

5 октября 1918 г. всем областным, губернским, уездным и городским исполкомам был направлен циркуляр, принятый совместно Комстрахжаром и НКВД. В нем предписывалось до 30 ноября 1918 г. организовать при исполкомах областных, уездных Советов, а в городах с населением свыше 10 тыс. человек при исполкомах городских Советов, особые комитеты для планомерной борьбы с пожарным бедствием и установления надзора за состоянием пожарной охраны.

10 мая 1918 г. в соответствии со ст. 18 декрета Комстрахжару были переданы специальные средства бывшего министерства внутренних дел в размере 1,2 млн рублей. Эти деньги, предназначенные для субсидирования пожарной охраны, использовались царским и Временным правительством не по назначению. Из них на пожарное дело за 1914–1917 гг. было израсходовано всего 73 руб. 97 коп.

18 мая 1918 г. Комстрахжар принял постановление о преобразовании Петроградского пожарно-технического училища (бывшие Курсы пожарных техников) в повышенного типа специальное техническое учебное заведение с переименованием в Пожарно-технический институт. На его содержание в 1918 г. советское правительство выделило 588 тыс. рублей. Институту предоставлялось право беспошлинно выписывать из-за границы необходимые учебные и наглядные пособия, приобретать инструменты и приборы. Слушатели освобождались от воинской службы, а по окончании института им присваивалось звание инженера по пожарным специальностям.

24 мая 1918 г. Комстрахжар принял решение об организации при Пожарно-техническом институте лаборатории и испытательной станции. На эти цели было ассигновано 263 тыс. рублей. Меры по повышению ответственности пожарной охраны на местах были намечены в циркуляре от 20 июня 1918 г. В нем Комиссариат указывал на необходимость всем совдепам произвести осмотр находящихся в их ведении пожарных обзоров и инструментов, пожарной сигнализации, водопроводов, водоемов.

Положение, сложившееся в стране, требовало чрезвычайных мер борьбы с массовыми поджогами и опустошительными пожарами. В июне 1918 г. Народный комиссариат внутренних дел совместно с Комстрахжаром

и Комиссариатом по военным делам обратились ко всем совдепам с письмом, в котором говорилось, что политические события текущих дней, происходящие на всей территории государства, могут вызвать новые бедствия в виде громадных пожаров, как это уже было 26 мая в Москве и Туле.

Для предотвращения распространения массовых пожаров были приняты чрезвычайные меры: при пожарах, где виден систематический злой умысел поджогов, город объявлялся на осадном положении, о чем немедленно сообщалось Народному комиссариату внутренних дел, Комстрахжару и Комиссариату по военным делам; все подозрительные лица задерживались, а при оказании сопротивления допускалось применение оружия; объявлялись мобилизация всех пожарных машин и инвентаря; никто и ни в коем случае (под ответственность предстать перед революционным судом) не имел права вмешиваться в распоряжения технических сил, руководящих тушением пожара; всем исполкомам предлагалось оказывать всяческое содействие пожарным организациям и принять данное постановление как обязательное в борьбе с пожарами.

18 июля 1918 г. Комстрахжар направил в СНК проект декрета об уголовной ответственности владельцев частных и руководителей государственных предприятий, нарушающих обязательные постановления по противопожарной защите фабрик и заводов. Комстрахжар проводил большую работу по созданию добровольных пожарных организаций и всемерно поощрял проявляемую в этом направлении инициативу.

Отмечалось, что необходимо всячески содействовать образованию добровольных пожарных обществ, команд и дружин, поощряя активных пожарных работников, принимающих личное участие в тушении пожаров, различного рода льготами, в том числе и продовольственными.

18 июня 1918 г. были утверждены ставки для профессиональных пожарных команд. Работники пожарной охраны стали обеспечиваться за счет государства обмундированием и боевым снаряжением.

В октябре 1918 г. состоялся II съезд Всероссийского профессионального пожарного союза (ВППС), обсудивший в числе прочих и вопрос о национализации акционерных страховых обществ. Резолюция съезда пожарного союза была направлена в СНК и ВЦИК РСФСР.

28 ноября 1918 г. вопрос о национализации частных страховых обществ был обсужден на заседании СНК. Члены Пожарного совета Комстрахжара – А.Г. Кривошеев, А.Г. Картышев, П.И. Трубицин-Макаров, охарактеризовав состояние дела борьбы с огнем, обосновали необходимость его реорганизации, а В.И. Ленин, проводивший это заседание СНК, поддержал предложение о создании самостоятельного органа управления пожарной охраны и указал, что вопрос пожарный в его целом будет обособлен от страхового.

1 декабря 1918 г. на экстренном заседании правления ВПАС была избрана коллегия этого управления, в которую вошли: М.Т. Елизаров, А.Г.

Картышев, С.А. Порецкий, П.И. Трубицин-Макаров, И.А. Ружа, Г.Н. Лихачев, Я.И. Богданов. И в этот же день В.И. Ленин подписал декрет «Об организации страхового дела в Российской республике». В соответствии с этим декретом страхование объявлялось государственной монополией. Все акционерные, взаимные и паевые страховые общества подлежали ликвидации, а земские (преобразованные в советско-народные) и взаимно городские страховые организации, действовавшие на территории РСФСР, объявлялись ее достоянием. Исключение из государственной монополии было сделано для кооперативных организаций, которым предоставлялось право проводить взаимное страхование своего имущества. Дело борьбы с огнем отделялось от страхового и передавалось в ВСНХ, в составе которого был создан Пожарно-страховой отдел; аналогичные отделы создавались в местных органах ВСНХ. Вводилось 3 вида обязательного страхования, одним из которых должно было быть страхование строений от пожара.

В тяжелом положении оказались органы пожарной охраны на местах. В связи с передачей дела борьбы с огнем в ВСНХ была прекращена организация пожарных коллегий при местных исполкомах, декретированная постановлением Комстрахжара от 5 октября 1918 г. Местные пожарные команды должны были перейти в введение губернских и волостных отделов ВСНХ. Однако такие отделы имелись не во всех губерниях, не говоря уже о волостях, и не располагали кредитами на содержание пожарной охраны. Команды на местах стали ликвидироваться, и коллегия ПСО ВСНХ санкционировала это.

Ослабление пожарной охраны сразу же повлекло за собой увеличение пожаров в стране. ВППС, обеспокоенный создавшимся положением, направил в СНК письмо, в котором, в частности, отмечалось, что наряду с обычными участились исключительные пожары – в Петрограде, Кронштадте, Калуге, Нижнем Новгороде, Ярославле и многих других городах и экономических центрах. Пожарная статистика отметила крупные пожары на военных и продовольственных складах, фабриках и заводах, во время которых в огне погибло имущество на многие миллиарды рублей.

Особое беспокойство вызывало состояние пожарной безопасности на железнодорожном транспорте. В условиях разрухи и гражданской войны охрана и быстрая ликвидация возникших пожаров на железнодорожном транспорте имела чрезвычайное значение.

Осознавая это, СНК сразу же после издания декрета «Об организации государственных мер борьбы с огнем» при Народном комиссариате путей сообщения (НКПС) создает часть пожарной охраны на правах отдела. Положением «О пожарной охране железнодорожного транспорта» предусматривалось создание при Центральном управлении тяги НКПС, на железных дорогах и эксплуатационных отделениях при службе тяги – пожарных частей, на узлах и крупных станциях – пожарных команд, на небольших промежуточных станциях и отдельных объектах – пожарных постов.

Пожарная охрана в центре, на дорогах и участках была сформирована в кратчайшие сроки. Уже в апреле 1918 г. из пожарной части НКПС были выделены представители в состав Пожарного совета для участия в обсуждении вопросов, касающихся железнодорожного транспорта.

В апреле – мае 1918 г. на узлах и крупных станциях были организованы пожарные команды, которые комплектовались из рабочих железнодорожных мастерских. Так как специалистов пожарного дела не хватало, руководили этими командами машинисты паровозов, технические работники и рабочие.

В районах военных действий пожары на объектах и подвижном составе железных дорог возникали из-за артиллерийских обстрелов, в тылу – в результате диверсий и поджогов.

Первым боевым крещением пожарных Москвы и Московского железнодорожного узла стал пожар 26 мая 1918 г. на станции Москва – Товарная Московско-Казанской железной дороги, начавшийся в результате последовавших один за одним трех взрывов. Вскоре выяснилось, что в результате диверсии горит товарная станция. В загоревших вагонах находились нефть, керосин, продовольствие, артиллерийские снаряды, мануфактура и хлопок.

Пожар усиливался, начали рваться снаряды. Неимоверными усилиями железнодорожникам удалось отцепить 25 вагонов со снарядами и переместить их в безопасное место. После чего силами пожарных команд, съехавшихся со всей Москвы, началась борьба с огнем, с которым удалось справиться только на следующий день. В огне погибло 5 частных домов, деревянные постройки, расположенные вблизи железнодорожного полотна, 336 вагонов (в основном, с сахаром), железнодорожные мастерские, водоподкачка, пакгаузы и другие здания. Осколками снарядов были ранены 10 пожарных и 20 рабочих-железнодорожников. Серьезные потери в результате пожаров на железных дорогах потребовали улучшения профилактических противопожарных мер. 3 декабря 1918 г. вступает в действие инструкция «О мерах предупреждения пожаров на железных дорогах». В ней были изложены основные противопожарные правила на железнодорожных объектах и поездах. Многие из положений этой инструкции не потеряли актуальности до сих пор.

20 мая 1919 г. президиум ВСНХ реорганизовал специальным постановлением страховой отдел ВСНХ в пожарно-страховой отдел (ПСО) ВСНХ. Руководство деятельностью этого отдела возглавила коллегия из 9 человек под председательством М. Семенова. На местах организация, руководство и управление пожарным делом было возложено на ПСО губернских советов народного хозяйства. В пределах губернии были образованы районные ПСО, в городах и уездах – городские и уездные отделы с пожарными советами, а в волостях – пожарно-страховые отделения. В некоторых регионах ПСО создавались по мере освобождения их от белогвардейских

войск и интервентов и установления советской власти. В Восточной Сибири губернские ПСО образуются после изгнания колчаковских войск в начале 1920 г., на Дальнем Востоке осенью 1922 г.

Еще в мае 1918 г., с переходом пожарного дела в Комиссариат по делам страхования и борьбы с огнем, осуществлявшие в Петрограде подготовку пожарных инженеров-специалистов, «Курсы пожарных техников» были преобразованы в пожарно-техническое училище и одновременно начата проработка по преобразованию этого училища в высшее учебное заведение – в Пожарно-технический институт (ПТИ), ректором которого был назначен бывший заведующий курсами П.К. Яворовский. 5 октября 1918 г. при Таганской части в Москве открылись курсы пожарных техников.

24 июня 1919 г. все пожарно-технические училища были переданы в ведение Комиссариата народного просвещения. Срок обучения продлевался с 2 до 3 лет.

В октябре 1919 г. отделом технических и профессиональных учебных заведений Комиссариата народного просвещения был утвержден устав и учебный план ПТИ, как высшего специального учебного заведения. Временный совет института приступил к организационным работам по осуществлению уставных задач института.

В связи с острой нехваткой кадров было принято решение об организации подготовки по ускоренной программе на курсах пожарных техников в Москве. 26 декабря 1919 г. Комиссариат народного просвещения утвердил «Положение о краткосрочных курсах», которые и были открыты на базе ПТИ, первый выпуск которых в 1920 г. составил 42 человека.

Однако в целом обстановка с пожарной безопасностью была удручающей. С регионов шла тревожная информация о разрушении пожарной охраны. Имущество команд растаскивалось. Боеспособность и профессионализм их были низкой, негативное влияние оказывало еще и самовольное административное вмешательство местных властей в деятельность пожарных, которые зачастую отвлекались на несвойственные пожарному делу работы, а также несли трудовые повинности. Комплектованием команд техникой и людьми ПСО ВСНХ всерьез не занималось. Из положенных по штату 25–30 человек в большинстве городов и уездов в пожарных командах насчитывалось не более 7–8 человек. Недокомплект пожарных ощущался везде, даже в Москве он достиг к концу 1919 г. 300 человек.

В такой ситуации ПСО ВСНХ вынужден был признать, что «по требованию местных исполкомов пожарные обозы с людьми и лошадьми повседневно используются для посторонних лиц и различного рода услуг, совершенно ослабляя боеспособность пожарных команд и дружин, и без того страдающих от большого некомплекта людей и лошадей».

Становление советской пожарной охраны, происходившее в тяжелых условиях Гражданской войны, общей разрухи и хаоса, характеризуется поиском места и роли пожарной охраны в структуре государствен-



ного управления, внутривластными и экономическими противоречиями. За три года вопросы пожарной безопасности находились последовательно в ведении милиции (март–октябрь 1917). В конце 1917 г. управление пожарной охраной было возложено на Комиссариат по делам страхования и борьбы с огнем, который был преобразован сначала (декабрь 1918) в Страховой отдел ВСНХ, а затем (май 1919 г.) в Пожарно-страховой отдел ПСО ВСНХ. За этот период был осуществлен ряд действительно позитивных мероприятий: пожарная безопасность была признана государственной проблемой, заложены основы правового обеспечения пожарной безопасности, предприняты организационные меры по укреплению пожарной службы и подготовки профессиональных кадров. Однако количество ошибок и проблем заставляло вновь обращаться к совершенствованию структурного характера, так как для многих пожароведов становилось очевидным, что нахождение пожарной охраны в ВСНХ не способствует ее эффективности и профессиональному развитию, и, следовательно, тормозит многие вопросы пожарной безопасности.

12 июня 1920 г. СНК принял постановление «О сосредоточении пожарного дела в НКВД». Этим документом пожарное дело отделялось от страхового. Организационное соединение пожарной охраны и страхования не оправдало себя, больше от этого объединения пострадало страхование, так как оно отошло в этой структуре на второе место. В составе Главного управления коммунального хозяйства (ГУКХ) НКВД создается центральный пожарный отдел (ЦПО) с межведомственным советом. Заведующим ЦПО был назначен бывший петербургский брандмейстер А.Г. Кривошеев.

С переходом пожарной охраны в ведение НКВД в ее системе – в центре и на местах – устанавливается единоначалие. ЦПО координировал работу всех видов пожарной охраны республики. В губернских и городских отделах коммунального хозяйства вопросами пожарной безопасности занимались соответствующие подотделы. Пожарные подотделы переводились из структуры совнархозов в коммунальные отделы исполкомов. Право назначать заведующих пожарными отделами вошло в компетенцию руководства коммунальных отделов с окончательным утверждением в ЦПО НКВД. Был издан перечень работ, возлагавшихся на пожарные команды: выезды на пожары, оказание помощи при стихийных бедствиях, уборка служебных помещений и казарм. Несение караульной службы в театрах, на складах и в других местах разрешалось лишь при достаточной штатной численности для выполнения этих работ.

Таким образом, НКВД определил круг обязанностей профессиональных пожарных команд и запретил местным органам использовать их не по назначению. А Совет труда и обороны (СТО) предоставил комиссиям в составе НКВД, ВЧК право привлекать население к тушению пожаров в порядке трудовой повинности. Положение о привлечении населения к туше-

нию пожаров было принято Советом труда и обороны в результате массовых пожаров, возникших летом 1920 г. на заводах, фабриках, складах и в населенных пунктах. В конце июля под Москвой, в бывшем имении Фомичева, более трех суток бушевал громадный лесной пожар, для ликвидации которого потребовалось привлечь более двух тысяч человек, воинские части и милицейские части особого назначения. Одновременно лесные пожары в это лето бушевали в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. В такой ситуации, находящаяся в стадии становления пожарная охрана республики без помощи населения справиться с огненными бедствиями была не в состоянии. Поэтому решение СТО о привлечении населения носило вполне оправданный характер, диктуемый сложившейся чрезвычайной ситуацией.

В октябре 1920 г. Реввоенсовет республики отдал распоряжение о недопустимости вмешательства посторонних лиц в действия при тушении пожаров. Однако, сложившиеся в годы военного коммунизма методы командования и администрирования, продолжали негативно сказываться на пожарной охране: обозы пожарных частей во многих местах по-прежнему посылали на хозяйственные работы, заставляли перевозить грузы и дрова, поливать огороды. Пожарные насосы использовали для промывки канализационных труб, откачки воды из подвалов и т. п.

С целью прекращения нефункционального использования пожарной охраны и повышения боеготовности пожарных команд НКВД СТО 4 мая 1921 г. принимает законодательный акт «О мерах к сохранению пожарных обозов и содержанию их в боевой готовности», которым воспрещалось под страхом предания суду использование пожарных лошадей, инвентаря и рабочих на посторонние, не относящиеся к пожарному делу работы без соглашения с пожарной командой.

Запрещалось также всем должностным лицам при тушении пожара вмешиваться в распоряжения брандмайоров и брандмейстеров, а в местах отсутствия профессиональных пожарных команд начальников добровольных дружин и старост. Этим же постановлением пожарные отделы обязывались немедленно рапортовать о всех нарушениях в местные губернские отделы юстиции.

Несмотря на жесткий тон вышеуказанного постановления вмешательство в действия пожарных команд (по донесениям брандмайоров) не прекращались, о чем сигнализировали начальники пожарных команд страны, а порой и сами руководители пожарных подразделений под влиянием различных починов, охвативших страну, выдвигали начинания, в результате которых пожарные команды занимались несвойственным им трудом. Так, брандмайор г. Иркутска И.А. Винокуров в июне 1923 г. выразил желание взять на себя поливку вновь засаженных участков города.

Постановлением СТО «О мерах борьбы с пожарами» от 23 апреля 1921 г. при НКВД была создана комиссия в составе представителей

Наркомата труда, ВЧК и НКВД, а при пожарных отделах губернских и уездных исполкомов – в составе представителей отдела труда, ЧК и пожарных отделов. Эти комиссии получили название «пожарных троек» или пожарных комиссий. Постановления их были обязательны для всех ведомств, учреждений и предприятий.

Выдающийся деятель пожарной охраны России К.М. Яичков, рассуждая о роли «пожарных троек», считал, что им удалось объединить работу по борьбе с пожарами и так поставить дело, что пожары, не получая большого распространения, быстро прекращались в самом начале.

Этим же постановлением Наркомату почт и телеграфов и Наркомату путей сообщений предписывалось передавать сообщения о пожарах вне всяких очередей, также без всякой очереди железнодорожники должны были предоставлять поезда для перевозки пожарных команд.

Вместе с тем страна, переживавшая тяжелый период восстановления народного хозяйства, выделить достаточных средств на пожарную безопасность была еще не в состоянии. И если часть пожарных поездов удалось укомплектовать пожарной техникой сравнительно неплохо, то остальные пожарные подразделения испытывали в ней острый недостаток. На некоторых предприятиях и у ряда физических лиц сохранилось немало противопожарного оборудования в хорошем состоянии. В связи с чем СНК счел целесообразным 7 июня 1921 г. принять постановление «Об учете пожарного имущества в республике», которым предусматривалось планомерное перераспределение в стране предметов пожаротушения и организация спасения людей на пожарах. Учету подлежали предметы, находящиеся в пользовании и хранении государственных ведомств и учреждений, частных предприятий и отдельных лиц. В результате в 14 губерниях все противопожарное оборудование было перераспределено. В первую очередь им снабжались военные заводы и склады, и наиболее важные гражданские предприятия. Уклоняющихся руководителей предприятий от заявок на пожарное имущество привлекали к ответственности.

13 мая 1921 г. Совет труда и обороны принимает постановление «По срочному проведению противопожарных мероприятий в РСФСР», которым поручалось: ВСНХ принять срочные меры к изготовлению противопожарного инвентаря; Народному комиссариату продовольствия обеспечить личный состав пожарных команд продовольственным пайком; военному ведомству выделить часть лошадей в распоряжение пожарной охраны. Во исполнение этого постановления Главное управление коммунального хозяйства запретило производить сокращение штатов пожарных организаций без согласия центрального пожарного отдела, а Совет труда и обороны постановил возратить пожарных из рядов Красной армии.

В первые годы советской власти основные усилия в области развития пожарной техники были направлены на сбор, ремонт, пополнение пожарного инвентаря. Пожарный отдел в 1920 г., в первую очередь, намечает

к выписке из центра различных принадлежностей по укомплектованию пожарных обозов на сумму 2 200 000 руб. Крупные ассигнования были заложены в смету на выдачу ссуд и пособий пожарным организациям по ходатайствам местных пожарных органов. Этот расход исчислялся в 1 млн руб. На исследования по выработке составов черепицы, типа огнестойких построек, строительных материалов выделялась сумма в 50 тыс. руб.

Во второй половине двадцатых годов была начата замена конных линеек автомобилями. Используя вышедшие из строя военные автомобили иностранных марок «Никорсульм», «Рено», «Фиат», «Паккард» и другие, пожарные команды под руководством опытных шоферов и руководителей пожарных частей изготавливали собственными силами пожарные автомобили-цистерны.

Важность автомобильного транспорта для пожарных очевидна. Здесь играет большую роль быстрота выезда по тревоге и прибытия обоза, которая составляла 4–5 минут. Механизация пожарного обоза позволила снизить ее до 25–30 секунд.

Немаловажным достоинством автомобилей является и использование их в качестве рабочей силы для приведения в действие пожарных машин (насосов и механических лестниц). Кроме того, при использовании автомобилей уменьшались штаты пожарных команд и затраты на их содержание (в бюджете конных пожарных команд это было весьма существенной статьей расхода). В результате своевременного прибытия на пожар заметно снизилось количество загораний, перераставших в крупные пожары. Для восстановления и ремонта автомобилей и пожарного обоза при пожарных частях организуются автомеханические мастерские, водоразборные будки оборудуются приспособлениями для заполнения пожарных цистерн.

Зарождающееся отечественное автомобилестроение с самого начала имело ориентацию на изготовление автомашин для пожарной охраны. Думается, это не случайно. Россия всегда горела так много и часто, что суровая реальность вынуждала проблему борьбы с пожарами рассматривать как дело общегосударственной важности. С 1925 г. в Москве на заводе "Автопромторга" началось изготовление специальных пожарных автомашин. Завод «Промет»-«Тремасса» наладил выпуск пожарных автомобилей, используя для этого шасси полутонных машин русского завода АМО. В 1926 г. в пожарные команды приходят первые пожарные автомобили отечественного производства АМО-Ф-15. В последующие годы появились автомобили АМО-4 грузоподъемностью 2500 кг.

После вступления в строй Московского автозавода им. И.А. Лихачева и Горьковского автозавода, стали выпускаться пожарные автонасосы и автоцистерны. Наряду с традиционными приемами и способами тушения пожаров, основанными, главным образом, на использовании воды, стали внедрять новые приемы и огнетушащие средства: водяной пар, углекислый

газ (диоксид углерода) и азот, химическую и воздушно-механическую пены, порошки.

Пожарно-технические достижения во второй половине 20-х гг. были заметны, что не могло не повлиять на эффективность пожаротушения. Наладилось производство огнетушителей различных марок. Для тушения пожаров больших размеров налачился выпуск пеногенов, способных подать пену с расходом 300 л/мин. Появились в обращении и углекислотные огнетушители «Тайфун» и «Титан».

Начинает внедряться автоматическая пожарная сигнализация. Благодаря техническим и организационным мероприятиям удалось снизить количество пожаров к 1930 г. по сравнению с 1927 г. в 1,5 раза.

Чтобы не допустить ухудшения финансирования пожарной охраны правительство постановлением от 15 мая 1922 г. «О содержании местных организаций пожарных» с 1 января 1922 г. установило обязательное отчисление 20 % чистой прибыли от всех операций по страхованию от огня направлять на содержание местных пожарных организаций.

В 1922–1923 гг. вводится учет предприятий, изготавливающих пожарную технику, совершенствуются методы борьбы с пожарами, в частности, с использованием авиации и взрывчатых веществ в тушении лесных пожаров. После выхода правительственного постановления «О статистическом учете пожаров» на всей территории страны вводится единая государственная система статистического учета пожаров.

Возобновляется выпуск журнала «Пожарное дело». В декабре 1924 г. открывается Ленинградский пожарный техникум, разворачивается подготовка пожарных на различных курсах.

Благодаря проведенным мероприятиям количество пожаров в городах по сравнению с дореволюционным периодом удалось сократить почти вдвое. Значительно хуже обстояли дела в сельской местности, где пожары возникали в 15 раз чаще городских, а так как ни боеспособных подразделений, ни техники на селе не хватало, то и положение с их ликвидацией являлось серьезной проблемой.

В этот период борьба с пожарами велась силами 280 профессиональных команд численностью 15 тыс. человек и 9500 добровольных пожарных дружин. Для противостояния захлестнувшим страну пожарам такого количества пожарных организаций и работников было явно недостаточно. Возможности для укрепления и расширения профессиональной пожарной охраны были очень ограничены. Страна была неспособна обеспечить необходимое финансирование на эти нужды. Поэтому выход из тяжелого положения виделся во всемирном развитии добровольных пожарных организаций.

В первые годы советской власти бесцеремонное и недальновидное отношение к добровольному пожарному движению привело к отлучению от руководства деятелей ВДПО, разрушению структуры пожарного добро-

вольчества, что особенно сказалось на сельской местности, где профессиональной пожарной охраны не было вообще.

Вместе с тем было бы ошибочным считать, что в результате обструкции добровольчества его деятельность в период военного коммунизма была прекращена полностью по всей территории страны. Этого не могло произойти уже по той причине, что в значительной части уездных и даже губернских городов, не говоря уже о всей сельской местности, борьбу с пожарами обеспечивали только добровольные пожарные команды.

Что касается городов и населенных пунктов с количеством жителей до 20 тыс. человек, то охрана таковых поручалась исключительно ДПД. Но связь и контроль за уездными пожарными организациями были очень слабы и носили случайный характер. В основном сношения по пожарным вопросам ограничивались передачей распоряжений центра, а не требований необходимых сведений.

Серьезные заслуги в деле защиты от пожаров имеют добровольные пожарные команды многих городов. Это и добровольцы – пожарные Азербайджана, проявившие мужество при тушении Сураханских нефтепромыслов в сентябре 1922 г., за что часть из них была награждена орденами Трудового Красного знамени; это и добровольцы Москвы, спасшие от огня 9 мая 1920 г. склад центровоензага ВСНХ и радиостанцию, это и Краснодарская ДПД выдержавшая трудный экзамен 8 февраля 1923 г. при тушении пожара в здании партийно-советской школы, это и добровольцы Новосибирска, спасшие город в 1918 г. от массовых пожаров, возникших в городе от поджогов сразу в нескольких местах и многие-многие другие пожарные добровольцы, самоотверженно выполнявшие свой долг, спасая народное достояние и людей от огненной стихии.

Восстановление добровольчества потребовало разработки и принятия соответствующих руководящих документов, что и было предпринято при проведении Первой всероссийской пожарной конференции, состоявшейся в Москве 23 марта 1923 г.

Необходимо отметить, что немалая заслуга в оживлении добровольчества принадлежит тогдашнему руководителю пожарной охраны России К.М. Яичкову.

11 июля 1924 г. НКВД РСФСР были утверждены уставы для ДПД и ДПО. Принятие этих уставов явилось мощным импульсом для восстановления ДПО и ДПД. Начался приток в ряды обществ и дружин трудящихся. Через пять лет после утверждения устава ДПД в России удалось создать 19930 дружин.

ЦИК и СНК РСФСР 1 декабря 1924 г. и СНК СССР 21 февраля 1925 г. устанавливают для добровольных пожарных организаций и их членов ряд поощрительных льгот. В частности, обществам и дружинам предоставлялось право бесплатной эксплуатации государственных зданий и сооружений, устанавливался бесплатный отпуск леса и пользование покоса-

ми, что имело большое значение для того времени, так как дружины имели обозы на конном ходу.

Для поощрения лучших пожарных, НКВД в 1925 г. учредил два знака отличия – серебряный (за полезную работу при наличии стажа 25 лет) и золотой (при стаже 35 лет). Решением Наркома труда в 1926 г. профессия пожарного по степени опасности была отнесена к высшей категории.

Улучшению пожарного дела в целом в губерниях, и в отношении ДПО и ДНД в частности, способствовала организация губернских пожарных инспекций, которые были созданы повсеместно в октябре 1923 г. взамен упраздненного в 1922 г. Губпожара.

К концу 1925 г. структура управления пожарной охраной выглядела следующим образом. В центре – ЦПО, в губерниях, областях и автономных республиках – УПО, в округах и уездах – пожарные инструкторы, в районах – районные пожарные старосты. При этих органах в центре, губерниях и автономных республиках были созданы межведомственные пожарные советы и совещания, координирующие работы всех пожарных формирований.

В 1926 г. для упорядочения охраны промышленных предприятий и использования самодеятельности рабочих масс в пожарном деле центральным пожарным отделом НКВД был разработан и согласован с заинтересованными учреждениями "Нормальный Устав для пожарных дружин в промышленных предприятиях". СНК СССР 15 апреля 1927 г. принял постановление «О мерах охраны государственных и имеющих государственное значение предприятий, складов и сооружений», согласно которому ответственность возлагалась персонально на их руководителей.

Это постановление в значительной мере дисциплинировало тех руководителей, которые не придавали должного значения сохранению государственного имущества. Пожарная охрана получила возможность активно воздействовать на лиц, ответственных за пожарную безопасность.

С учреждением ГПИ положение с противопожарным состоянием стало меняться. В норму повседневной деятельности ГПИ вошли регулярные первичные обследования предприятий, квартир и других объектов.

Этот период характерен ростом численности профессиональных и просто пожарных команд и в меньшей степени добровольных дружин. Предпочтение по созданию профессиональных пожарных подразделений отдавалось по следующим причинам: многие из вновь вводимых предприятий носили оборонный характер, что соответствовало политической доктрине плана строительства социализма в СССР в условиях капиталистического окружения. Переход к этой доктрине от наиболее откровенной и вызывающе ориентированной на победу мировой пролетарской революции идеи сменился более гибкой, но суть политики осталась прежней. Отсюда, нарастающая военизированность всех отраслей и слоев советского общества.

Следовательно, уже от самого наименования создаваемой на объекте пожарной охраны можно было судить о государственном значении предприятия. Без сомнения, на наиболее важных объектах создавалась профессиональная, военизированная пожарная команда.

По-прежнему, напряженной оставалась обстановка с пожарами в сельской местности. В связи с этим весной 1929 г. по инициативе ЦПО НКВД в стране проводится «сельская противопожарная неделя», программа которой включала проведение противопожарных митингов, консультаций по строительным нормам разработки противопожарных инструкций, создание добровольных пожарных дружин и другие агитационные мероприятия. Наиболее крупные сельскохозяйственные предприятия обеспечиваются пожарной техникой. Для организации в колхозах пожарной охраны создаются из специалистов «ударные пожарные группы».

В 1929 г. в стране насчитывалось более 400 городских пожарных команд. Значительно улучшилась их техническая оснащенность. Численность ДПД превысила 25 тысяч, объединивших в своих рядах около миллиона энтузиастов пожарного дела. Нельзя не отметить, что именно в этот период зарождаются первые дружины юных пожарных, ставших активными помощниками старшим товарищам, особенно в области профилактики пожарной безопасности.

В 1930 г. было создано Всесоюзное научное пожарно-техническое общество с отделениями в республиках, краях и областях, внесшее заметный вклад во внедрение научно-технических достижений в пожарное дело.

Однако, несмотря на явное улучшение пожарного дела в стране, организация его и особенно темпы географического развития отставали от бурного индустриального роста. Пожарной безопасностью в эти годы на территории РСФСР занималось 18 различных ведомств. Единого центра, координирующего борьбу с пожарами, отвечающего за снабжение противопожарного оборудования и подготовку кадров не существовало, что порождало разобщенность, параллелизм и дублирование в решении пожарных вопросов.

В конце 1930 г. НКВД РСФСР прекратил свою деятельность в соответствии с постановлением ЦИК и СНК СССР. В приказе по НКВД РСФСР №337 о ликвидации Народного комиссариата говорилось, что Главное управление коммунального хозяйства и Управление милиции с их полным штатом выделяются из состава НКВД и передаются в непосредственное подчинение Совету народных комиссаров РСФСР. Бурное развитие индустриального производства в стране в годы первых пятилеток, появление новых отраслей промышленности выдвинули перед пожарной охраной много новых проблем, которые могли быть разрешены только при научной разработке мер пожарной безопасности.

Поэтому в 1930 г. создается научный пожарно-технический комитет (НПТК), председателем которого стал К.М. Яичков. Осенью того же года



создается Всесоюзное научное пожарно-техническое общество (ВНПТО), деятельность которого была направлена на ускорение темпов внедрения научно-технических достижений в пожарное дело.

С декабря 1931 г. в Москве при НПТК начала действовать первая в СССР пожарно-испытательная лаборатория с пятью отделениями: химическим, физико-механическим и гидравлической камерой высоких температур и огневой площадкой.

К концу 1932 г. функционировала стройная сеть пожарно-технических учебных заведений: пожарные техникумы в Ленинграде, Москве, Свердловске и Харькове: система подготовки и переподготовки личного состава пожарной охраны в различных городах страны с годичным, шести и трехмесячным сроком обучения. В 1933 г. в Минске была создана школа по подготовке и переподготовке командного состава пожарной охраны. 1 сентября 1933 г. в составе Ленинградского института инженеров коммунального строительства открылся факультет инженеров противопожарной обороны.

В середине 30-х гг. XX в. профессиональная пожарная охрана, особенно в крупных городах, уже значительно окрепла, стала механизироваться, что ускоряло ее прибытие к месту пожара, но появились тенденции к свертыванию добровольческого движения. Стали публиковаться полемические статьи в журнале «Пожарное дело» на эту тему, в которых высказывалась мысль, что «в этих условиях организация пожарных дружин не встречает должного сочувствия администрации объектов и самих рабочих и поэтому никакая дружина не может быть жизненной и будет числиться только на бумаге».

Пожарная команда предприятия организовывалась по одному из трех типов: профессиональная команда, смешанная профессиональная дружина и добровольная дружина. Организация профессиональной команды, которая несла 3-сменное дежурство и представляла собой по подбору квалифицированных пожарных, находящихся в постоянной боевой готовности и способных в кратчайший промежуток времени оказать быструю и организованную помощь, являлась наиболее надежной и эффективной формой борьбы с огнем. Помимо постоянной готовности, профессиональная команда имела еще важное преимущество перед другими видами организации охраны, заключавшееся в постоянстве своего личного состава. Это обстоятельство имело большое значение в смысле специализации людей, давая возможность руководству команд назначать на специальные должности вполне определенных лиц. При переменном составе добровольной команды такая специализация была недостижима. Пожарная команда предприятий, как правило, должна была иметь специальное помещение, расположенное по возможности в центре территории предприятия, причем наиболее целесообразным устройством здания являлось сосредоточение всех служебных и жилых помещений команды в одном месте, так как это

обстоятельство сокращает время выезда команды по тревоге и повышает её боеспособность. Смешанной формой организации местной пожарной охраны являлась профессиональная дружина, т. е. наличие небольшого состава профессиональной команды, в лице незаменимых специалистов – руководящего состава, шоферов, кучеров, машинистов и т. д., в совокупности с добровольцами, исполняющими менее ответственные обязанности. Такой вид организации, как вызывающий меньше материальных затрат, являлся наиболее заманчивым для хозяйственных органов. И в идеологическом плане, как одна из разновидностей привлечения трудящихся к управлению производством, он выглядел оправданным, так как не считаться с официальными клише того времени было просто опасно.

Однако, подобного рода организации имели ряд недостатков, которые не давали должной гарантии по безопасности предприятий от пожаров. В частности, по тревоге они не могли обеспечить достаточного количества добровольцев в нужное время. В обстановке защиты от огня производства, где, с одной стороны, огонь находит себе особенно богатую пищу, а с другой, борьба с огнем крайне осложнена – здесь организация добровольной пожарной команды, как самостоятельной боевой единицы, требовала целого ряда оговорок.

Необходимо отметить и слабо (особенно для данного периода) поставленную пожарную пропаганду и связанную с этим недостаточную пожарную сознательность населения, которая прямо вытекала из-за отсутствия материальной заинтересованности добровольцев, привлекавшихся к тушению пожаров на общественных началах.

Следовательно, пожарному руководству страны, необходимо было четко определиться: какие функции должны выполнять те или иные пожарные объединения, в этом случае не возникало бы перекоса в оценке их деятельности.

Само собой разумеющимся выглядело бы отдать предпочтение профессионалам в тушении, а добровольцам в профилактике, агитации и пропаганде.

10 июля 1934 г. был образован НКВД СССР. В его структуру вновь, но уже с более высоким статусом ГУПО), которое не меняло своего названия до 1991 г., несмотря на переименования вышестоящего федерального органа исполнительной власти. На Главк и его органы на местах был возложен государственный пожарный контроль на всей территории страны, пожарное обеспечение объектов, имевших особо важное государственное значение. Одновременно, в целях развития "пожарной" науки, были значительно увеличены объемы научных исследований. НПТК преобразован в центральную научно-исследовательскую пожарную лабораторию (ЦНИПЛ) при ГУПО НКВД СССР.

Обеспечение пожарной безопасности страны на период создания общесоюзного Комиссариата внутренних дел осуществлялось тремя видами пожарных организаций и добровольной пожарной охраной:

- военизированной пожарной охраной НКВД, НКПС, наркомвода и ГУГВФ с обслуживанием заводов оборонного значения и объектов транспорта (свыше 45 тыс. чел.);

- ведомственной пожарной охраной с обслуживанием объектов всех прочих наркоматов (около 130 тыс. чел.);

- городской пожарной охраны, состоящей в введении горрайсоветов, находящейся в оперативном подчинении НКВД и предназначенной для тушения пожаров в городах (47 тыс. чел.);

- добровольной пожарной охраной, призванной обеспечивать в большей степени профилактическую работу в городах, а также тушение и профилактику в сельской местности (более 1 млн чел.).

На руководство первыми тремя видами пожарных организаций часто претендовали различные ведомства, что вносило неразбериху в организационные начала и приводило к дополнительным непроизводительным затратам на их содержание, поэтому перед возглавлявшим ГУПО НКВД комбригом М.Е. Хряпеновым были поставлены четкие задачи, заключавшиеся в централизации управления пожарной службой. Первым шагом в этом направлении стало принятие городской пожарной охраны в ведение НКВД, чему сопутствовала основательная аналитическая работа, проведенная ГУПО под руководством М.Е. Хряпенкова. Результатом данной работы стала представленная Комиссару внутренних дел Н.И. Ежову докладная записка о состоянии городской пожарной охраны, главный вывод которой ставил под сомнение ее боеспособность. Вместе с тем в докладной записке были намечены меры, которые, по мнению авторов, должны были в кратчайшие сроки повысить боеспособность городской пожарной охраны. На основании вышеуказанной записки нарком внутренних дел Н.И. Ежов в октябре 1934 г. направляет представление в ЦК ВКП(б), адресованное непосредственно И.В. Сталину, в котором было изложено состояние пожарной охраны после передачи ее в НКВД, стоящие перед ней проблемы и меры по их устранению.

В данном представлении отмечалось, что НКВД принято 1380 городских пожарных команд с количеством 44 тыс. человек. При этом установлено, что большинство команд возложенные на них обязанности выполнять были не в состоянии, и дано взвешенное умозаключение этому обстоятельству. Так, в частности, констатировалось, что единой организационной структуры пожарных частей на момент передачи не существовало, штаты менялись по несколько раз в год, комплектация проводилась за счет случайных людей и без их желания, 25–30 % состава команд представляли люди с негативной биографией. Например, в числе командного состава пожарной охраны г. Челябинска числилось 11 % руководителей с

уголовным прошлым. Начальствующий состав пожарных подразделений, как правило, не имел специальной подготовки. Так, из 254 командиров в частях Иваново-Промышленной области только 30 человек имели среднее образование, специального, а тем более, высшего – ни одного.

В результате – неквалифицированное руководство, а порой и полная бездеятельность пожарных команд на пожарах. Положение усугубляли низкая заработная плата пожарных, большой некомплект обмундирования и продовольственное снабжение по остаточному принципу.

Повышение эффективности и боеспособности пожарной охраны главком связывал с централизацией управления пожарной службы, в результате которой предполагалось добиться более надежной защиты народного достояния от огня, удовлетворить потребность в специализированных кадрах, преодолеть отставание в разработке специальной техники и снабжении ею пожарных команд, а также обеспечить централизованное руководство при возникновении крупных пожаров и аварий.

С образованием ГУПО деятельность пожарной охраны стала носить сугубо централизованный характер. Разрабатываемые главком нормотворческие документы и методические пособия становятся основополагающими директивными указаниями для всех управлений и подразделений пожарной охраны страны. В централизованном порядке организуются производство и поставки в пожарные подразделения пожарной техники, подготовка кадров пожарных специалистов, переподготовка руководящего звена пожарной охраны, проведение научно-исследовательских работ в области пожарной безопасности. На местах возводились новые пожарные депо, организовывались курсы подготовки младшего начальствующего состава, завершался процесс замены конного обоза автомобильным и т. п.

Централизация пожарной охраны была проведена в сжатые сроки, пожарное дело в предвоенный период получило мощный импульс в своем развитии и, как показала Великая Отечественная война, это было сделано своевременно, эффективно и повсеместно.

Вторая половина 30-х гг. ознаменовалась масштабным строительством во многих городах каменных пожарных депо. В пожарных командах вводится должность политруков. Большое значение начинает уделяться политико-массовой работе, как среди личного состава пожарных команд, так и населения.

Важным этапом в области формирования и становления профилактической службы стало создание в 1936 г. Государственного пожарного надзора. Восстанавливалось добровольческое движение

В продолжении совершенствования нормативно-технической работы в 1939 г. был введен в действие Общесоюзный стандарт (ОСТ 9915-39), регламентирующий требования пожарной безопасности в области строительства. В этих нормах была дана классификация производств по безопасности с выделением пяти категорий промышленных предприятий, в значи-

тельной степени сохранившаяся по настоящее время. Здания и сооружения по сопротивляемости воздействию огня были разделены на огнестойкие, полустойкие, полусгораемые и сгораемые. Нормы определяли требуемую степень огнестойкости зданий и сооружений в зависимости от категории производств по пожарной опасности и этажности.

Помимо противопожарных разрывов, в нормах содержались подробные данные о путях эвакуации, требования, предъявляемые к взаимному размещению зданий и их внутренней планировке, устройству противопожарных преград и к путям эвакуации. В приложениях была дана классификация строительных материалов по степени их огнестойкости. В отдельном разделе были изложены нормы по устройству противопожарного водопровода и сделана попытка определить пожарные расходы воды в зависимости от размеров площади, занимаемой предприятием. В последнем разделе были приведены нормы устройства вентиляционных установок.

Постановлением правительства высшие и средние пожарнотехнические учебные заведения были переведены на госбюджет, что позволило значительно укрепить учебную базу. В гражданских вузах ввели обязательную дисциплину – "Пожарная безопасность". В структуре НКВД в этот период открыли 20 школ по подготовке и переподготовке высшего, старшего и среднего начсостава, еще 46 готовили младших командиров. Тысячи пожарных работников проходили курс технической и общеобразовательной учебы непосредственно в частях.

Для борьбы с лесными пожарами стали использовать авиацию. В 1934–1935 гг. были осуществлены первые опыты высадки вблизи населенных пунктов парашютистов-пожарных, а в 1936 г. – создана парашютно-пожарная служба. Проведенные мероприятия в области пожарной безопасности в эти годы позволили уменьшить число пожаров и потери от них.

Одновременно СНК СССР утвердил Положение о добровольной пожарной дружке на предприятиях.

Приказом НКВД в 1940 г. были введены в действие "Боевой устав пожарной охраны", "Устав внутренней службы в пожарной охране" и ряд других документов, регулировавших работу пожарной охраны.

Начавшаяся Вторая мировая война внесла определенные коррективы в действия пожарной охраны СССР. Изучая опыт военных действий в Европе, особенно массовых авиационных налетов на города Англии, ГУПО страны в конце 1940 г. принимает решение, начать массовое обучение населения правилам пожарной безопасности, приемам и тактике борьбы с зажигательными средствами. С этой целью ГУПО совместно с ЦНИИПО провели изучение тактических приемов тушения при массовом сбросе зажигательных бомб.

С 1940 по сентябрь 1941 г. ГУПО страны возглавлял генерал Е.В. Козик. 1941 г. – переломный в работе пожарной охраны. Для успешного выполнения поставленных перед страной задач ГУПО строит работу всех

пожарных организаций по трем главнейшим направлениям. Наряду с мероприятиями по пожарной профилактике значительное внимание уделяется организации службы в пожарных командах всех без исключения наркоматов и ведомств в соответствии с имевшимися уставными положениями. Еще одним направлением становится боевая подготовка, причем ее организуют с наибольшим приближением частей и подразделений пожарной охраны к практическим условиям ведения военных действий. Постановлением СНК СССР в 1941 г. усиливается пожарная охрана Ленинграда: ее военизируют и сводят в отряды соответственно административному делению города. В каждом городе, поселке, райцентре других регионов организуют добровольные пожарные дружины. Под контроль берутся обеспечение противопожарным инвентарем каждого сельского дома и ДПД, ремонт всех водоемов и подъездов к ним.

## **6. Органы НКВД СССР в годы Великой Отечественной войны**

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. 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.

Если армия защищает народ и страну, то контрразведка саму армию и тыл. Причём, не только защищает армию от вражеских агентов, но и поддерживает её боеспособность. К сожалению, никуда не деться от того факта, что бывают слабые люди, морально неустойчивые, это приводит к дезертирству, предательству, появлению панических настроений. Особен-

но эти явления проявляются в критических условиях. Кто-то должен вести планомерную работу по пресечению таких явлений и действовать весьма жёстко, это война, а не курорт. Подобная работа – это жизненная необходимость. Один вовремя не выявленный предатель или трус может погубить целое подразделение, сорвать выполнение боевой операции. Так, уже к 10 октября 1941 г. оперативными заслонами особых отделов и заградительными отрядами Народного комиссариата внутренних дел (были ещё и армейские заградотряды, созданные после приказа № 227 от 28 июля 1942 г.) были задержаны 657364 бойцов и командиров Красной армии, отставших от своих частей или бежавших с фронта. Из этого числа подавляющая масса была отправлена обратно на передовую (по мнению же либеральных пропагандистов, их всех ждала смерть). Были арестованы 25878 человек: из них шпионов – 1505, диверсантов – 308, дезертиров – 8772, самострельщиков – 1671 и пр., 10201 человек расстреляли.

Контрразведчики выполняли и массу других важных функций: выявляли вражеских диверсантов и агентов в прифронтовой полосе, готовили и забрасывали в тыл опергруппы, вели с противником радиоигры, передавая им дезинформацию. НКВД сыграло ключевую роль в организации партизанского движения. Сотни партизанских отрядов были созданы на основе заброшенных в тыл противнику оперативных групп. Смершевцы проводили спецоперации при наступлении советских войск. Так, 13 октября 1944 г. в ещё удерживаемую гитлеровцами Ригу проникла оперативная группа УКР «Смерш» 2-го Прибалтийского фронта в составе 5 чекистов под командованием капитана Поспелова. Опергруппа имела задачу захватить архив и картотеки немецкой разведки и контрразведки в Риге, которую гитлеровской командование собиралось эвакуировать при отступлении. Смершовцы ликвидировали сотрудников Абвера и смогли продержаться до вступления в город передовых частей РККА.

Значительную роль в наведении порядка в войсках Красной армии в Сталинградской битве сыграли заградотряды НКВД. За август и сентябрь 1942 г. заградительными отрядами Сталинградского фронта было задержано 36109 чел. Из них 730 чел. было арестовано. Из этих 730 арестованных 433 человека были расстреляны. 1056 человек были направлены в штрафроты, 33 человека в штрафбаты, а 33851 человек были отправлены в свои части для дальнейшего прохождения службы.

Это был период самого яростного свирепствования заградотрядов. Позже, когда фронт стабилизировался, НКВД уже не прибегало к столь жестким мерам.

Из 433 расстрелянных человек далеко не все совершили проступки и преступления такой тяжести, что их необходимо было расстреливать. Степень вины, часто не соответствовала тяжести наказания.

Однако «арестованы» и «расстреляны» – это совсем не означает пулеметов, стреляющих в спину своим, как это пытаются нам доказать недоброжелатели органов внутренних дел. Да и не могло этих пулеметов

быть в принципе. Например, 62-я армия В.И. Чуйкова – это более 80 тыс. человек! Представьте сколько нужно было бойцов НКВД и пулемётов, чтобы стрелять в спины такой массе солдат и офицеров.

В действительности же заградотряд 62-й армии составлял менее 200 человек. Причем заградотряд тоже активно участвовал в боях, нес потери, и, потому обычная его численность была ещё меньше указанной.

Роль частей НКВД в войне не ограничивалась выполнением сугубо специальных, узкопрофессиональных задач. Тысячи чекистов честно исполнили свой долг до конца и погибли в схватке с врагом (всего во время войны погибло около 100 тыс. бойцов НКВД). Первыми приняли удар вермахта ранним утром 22 июня 1941 г. пограничные части НКВД. Всего в этот день в бой вступили 47 сухопутных и 6 морских погранотрядов, 9 отдельных пограничных комендатур НКВД. Немецкое командование выделило на преодоление их сопротивления полчаса. А советские пограничники дрались часами, сутками, неделями, часто в полном окружении. Так, застава Лопатина (Владимир-Волынский погранотряд) 11 суток отражала атаки многократно превосходящих сил врага. Кроме пограничников, на западной границе СССР несли службу соединения 4 дивизий, 2 бригад и ряда отдельных оперативных полков НКВД. Большинство из этих частей вступили в бой с первых же часов Великой Отечественной войны. В частности, личные составы гарнизонов, которые охраняли мосты, объекты особой государственной важности и т. д. Героически бились пограничники, защищавшие знаменитую Брестскую крепость, в том числе 132-й отдельный батальон войск НКВД.

В Прибалтике на пятый день войны была сформирована 22-я мотострелковая дивизия НКВД, которая сражалась совместно с 10-м стрелковым корпусом РККА под Ригой и Таллином. В битве за Москву приняли участие семь дивизий, три бригады и три бронепоезда войск НКВД. В знаменитом параде 7 ноября 1941 г. участвовала дивизия им. Дзержинского, сводные полки 2-й дивизии НКВД, отдельная мотострелковая бригада особого назначения и 42-я бригада НКВД. Важную роль в обороне советской столицы сыграла Отдельная мотострелковая бригада особого назначения (ОМСБОН) Наркомата внутренних дел, которая создавала минно-взрывные заграждения на подступах к городу, проводила диверсии в тылу противника и т. д. Отдельная бригада стала учебным центром подготовки разведывательно-диверсионных отрядов (их формировали из сотрудников НКВД, иностранцев-антифашистов и добровольцев-спортсменов). За четыре года войны в учебном центре подготовили по специальным программам 212 групп и отрядов общей численностью 7316 бойцов. Эти соединения провели 1084 боевые операции, ликвидировали примерно 137 тыс. гитлеровцев, уничтожили 87 руководителей немецкой оккупационной администрации и 2045 немецких агентов.

Отличились энкавэдэшники и в обороне Ленинграда. Здесь сражались 1-я, 20-я, 21-я, 22-я и 23-я дивизии внутренних войск. Именно войска



НКВД сыграли важнейшую роль в налаживании сообщения между окружённым Ленинградом и Большой землей – в строительстве Дороги жизни. Силами 13-го мотострелкового полка НКВД за месяцы первой блокадной зимы по Дороге жизни было доставлено в город 674 т различных грузов и вывезено из него более 30 тыс. человек, преимущественно детей. В декабре 1941 г. 23-я дивизия войск НКВД получила задачу охранять доставку грузов по Дороге жизни.

Отметились бойцы НКВД и при обороне Сталинграда. Первоначально главной боевой силой в городе была 10-я дивизия НКВД общей численностью 7,9 тыс. человек. Командиром дивизии был полковник А. Сараев, он являлся начальником Сталинградского гарнизона и укрепрайона. 23 августа 1942 г. полки дивизии держали оборону на фронте в 35 километров. Дивизия отбила попытки передовых частей 6-й немецкой армии с ходу взять Сталинград. Наиболее яростные бои были отмечены на подступах к Мамаеву кургану, в районе тракторного завода и в центре города. До вывода обескровленных частей дивизии на левый берег Волги (через 56 дней боёв) бойцы НКВД нанесли значительный урон противнику: было подбито или сожжено 113 танков, ликвидировано более 15 тыс. солдат и офицеров вермахта. 10-я дивизия получила почётное наименование «Сталинградская» и была награждена орденом Ленина. Кроме того, в обороне Сталинграда участвовали и другие части НКВД: 2-й, 79-й, 9-й и 98-й погранполки войск охраны тыла.

Новой, важной задачей советской милиции стала 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 г. самостоятельной разведывательно-диверсионной службой – Особой группой при наркоме 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. С февраля 1942 г. и до конца войны отрядом в тыл противника были направлены 108 спецотрядов и групп общей численностью 2537 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 11564 фугасные воронки, изготовили и перезарядили 8998 мин, заложили 2057 фугасов, взорвали полотно шоссейных дорог и автомагистралей протяженностью 71,5 км, заложили 49252 минных поля, взорвали 95 мостов, установили 94 километра минных завалов, вывели из строя более 36 промпредприятий, подготовили 2469 подрывников из числа рабочих и служащих местных предприятий и т.д.

Когда началось контрнаступление Красной армии, было снято 26779 мин разных систем, разминировано 500 км нефтепроводов, обезврежено 1500 авиабомб противника, уничтожено более тысячи солдат и офицеров вермахта.

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 5824 человека, 7650 сроки отбывания наказания были снижены. В общей сложности, за 1943 г. на рассмотрение ОСО поступило 51396 законченных следствием дел.

Великая Отечественная война привнесла изменения и в преступный мир. По "воровским понятиям" воевать с оружием в руках за государство было нельзя. Тем не менее, многие преступники пошли на нарушение этого табу при условии последующего освобождения и снятия судимости. В

результате обмана со стороны властных структур или совершения новых преступлений большинство из них вновь оказались "на зоне", но "прощения" им уже не было. Появилась новая неуважаемая каста – "автоматчики". На фоне жесточайших столкновений идейных врагов в местах лишения свободы, возникли многочисленные банды "по беспределу". "Беспредел" означает высшую степень несправедливости, неподчинения "воровским законам", произвол и т.п.

Единый институт воров распался. Многие бывшие "авторитеты" не выдержали такого прессинга, и пошли на сотрудничество с официальной властью, другие избрали этот путь, стремясь избежать репрессий. Отступники не могли получить прощения. Ситуация приняла вид крайне жесткого противостояния. Появляется новая категория "ссученных" (или "польских воров" – воры, изменившие воровскому закону). Начинается продолжительная и кровавая "сучья война". Разные авторы приводят различные временные границы этих событий. Государство объявило настоящую войну клану воров.

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 – 3773. 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.

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 выходившим 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. На территории Львовской, Дорогобычской, Станиславской и Черновицкой областей 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 руко-

водством 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 1200 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.

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 58999 человек, а также 1050 «опытных чекистов». С января по апрель 1945 г. в результате мер по очистке тылов действующей армии было «арестовано» 215540 советских и иностранных граждан, в том числе 8470 агентов и гласного состава разведывательных и контрразведывательных органов противника, террористов и диверсантов; 123166 участников фашистских организаций; 3319 лиц командного и оперативного состава полицейских органов, тюрем, концлагерей, сотрудников прокуратуры и судебных органов; 2272 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, которая в основном относилась к компетенции Управления НКВД СССР по делам военнопленных и интернированных. К концу 1944 г. в его ведении находились 156 лагерей военнопленных. На 25 февраля 1945 г. в них содержались 920077 военнопленных. В рамках возложенных на них пол-

номочий органы внутренних дел осуществляли прием, перемещение, размещение, обеспечение и эксплуатацию труда вражеских военнопленных, а также организацию в лагерях антифашистской работы.

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 1944 г. 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.

В годы войны берут свое начало крупномасштабные мероприятия органов внутренних дел по «фильтрации» советских граждан, 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 3 года войны «государственную проверку» прошли в общей сложности 312594 человека. После этого 223272 были отправлены в райвоенкоматы для дальнейшей службы в РККА, 5716 были переданы на работу в оборонную промышленность, 43337 пополнили конвойные войска НКВД СССР, а 8255 – в штурмовые батальоны, 11283 были арестованы, 1529 убыли в госпитали, а 1799 умерли.

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.

Из этих же соображений административное выселение могло осуществляться органами НКВД СССР в рассмотренном порядке на основании 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 37350 человек. Начнем с того, что депортацию придумал вовсе не Сталин. Удаление от линии фронта «неблагонадежных» народов – обычное дело в военной практике всех стран мира. Происходило оно с разной степенью жесткости – от щадящих административных высылки до повального уничтожения. Так, турки в начале Первой мировой вырезали своих неблагонадежных армян под корень. Австрийцы загнали неблагонадежных галисийских русинов в лагеря смерти – Талергоф и Терезин, откуда мало кто вернулся живым.

Сталин поступал иначе – перемещал народы по обширной территории СССР. В период отступления разбираться с неблагонадёжными людьми просто не было времени. Все хозяйство работает в предельной степени напряжения, каждый человек, каждый литр горючего, каждый железнодорожный вагон на счету. Принимать в такой ситуации решение о переселении части какого-нибудь народа было чревато. Народное хозяйство встает на дыбы: от нужд фронта отвлекаются десятки тысяч военных, администраторов, транспортников, снабженцев. Сотни поездов начинают таскать через полстраны несчастных людей с их скарбом вместо того, чтобы возить уголь, сталь, танки и снаряды.

Та территория, откуда вывезен целый народ, становится надолго непроизводительной. А территория, куда этот народ свезен, тратит драгоценный ресурс на его прием и элементарное обустройство. Сколько эти переселения народов тогда стоили в деньгах – посчитать трудно. Но удар по экономике страны однозначно был силен.

Какой логикой руководствовался Сталин. Рассмотрим на самом характерном примере – высылка крымских татар в Узбекистан весной 1944 г.

Как известно, крымские татары активно поддерживали немецкую оккупацию. Командующий 11-й немецкой армией генерал-полковник Манштейн даже с некоторым удивлением писал: «Татары сразу же встали на нашу сторону. Они видели в нас своих освободителей от большевистского ига...»

Маленький крымско-татарский народ поставил Гитлеру более 20 тысяч бойцов – строевые батальоны, полицейские, карательные... Число пришедших Гитлеру крымских татар, в процентном отношении от всего населения, составило рекорд Второй мировой. И это – факт.

После того, как Красная армия в апреле 1944 г. отбила Крым, изрядная часть служивших немцам татар осталась на полуострове. Для ведения партизанской войны, к которой приготовили их немцы. Враждебное к советской власти крымско-татарское население было готово поддерживать их хоть сто лет продуктами, убежищами, разведданными и т.д.

Фронт пошел дальше на запад, а на полуострове остался небольшой гарнизон и администрация. Немцам к тому времени еще принадлежали южная Украина, Румыния, Болгария. От их берегов до Крыма – один ночной переход. Достаточно высадки немецкого десанта при поддержке партизан, и Крым – снова немецкий. В тылу у Советской армии.

Что тогда было делать? Первый вариант – оставить в Крыму несколько лишних дивизий и много лет душить партизанское движение, как при борьбе с «лесными братьями» в Прибалтике и с бандеровцами на Западной Украине. Но где взять эти лишние дивизии весной 1944 г.? На фронте каждый штык на счету.

Второй вариант – лишить партизан поддержки населения, без которой они много не навоюют. Гитлеровцы этот вопрос в Белоруссии решали просто – тотально уничтожали мирное население на партизанских территориях в тысячи квадратных километров. И вот тогда, руководствуясь военной логикой, Сталин и пришел к очевидной необходимости депортации крымских татар.

Жестоко? Высылка татар – далеко не самое страшное, что случилось во Вторую мировую. Любая альтернатива была бы много страшней. Вспомните, как американцы уже под занавес войны сожгли атомными бомбами мирное население Японии, примерно равное количеству высланных из Крыма татар. Не выслали японцев куда подальше, как это сделал Сталин с татарами, а сожгли.

В сентябре 1939 г. власти Великобритании без суда и следствия арестовали 20 тысяч членов британской нацистской партии во главе с сэром О. Мосли и его женой, да еще свыше 74 тыс. человек, которые, по мнению британской контрразведки, имели подозрительные связи с Германией. Всех засадили в концентрационные лагеря с очень тяжелыми условиями содержания. Всего же в Великобритании в концлагерях сидело около 150 тыс. человек, которых власти расценивали как подозрительных. Сажали без разбору всех подряд только за то, что они немцы.

США в 1942 г. подвергли депортации и интернированию в спецлагеря в общей сложности более 120 тыс. японцев. В Штатах сегодня стараются не вспоминать директиву президента Ф. Рузвельта от 19 февраля 1942 г. Это чрезвычайный указ № 9066, который наделял военные администрации полномочиями по выселению людей в заранее подготовленные спецлагеря. Чёткого указания, лиц какой именно национальности необходимо в первую очередь подвергать депортации, в указе Рузвельта нет, но этого вопроса и не возникало. К тому времени антияпонская истерия зашкаливала. В указе говорилось об «особых действиях в отношении лиц, представляющих этнические группы государств, не дружественных по отношению к США». Первое среди таковых, конечно же, Япония – именно так вопрос воспринимался американцами.

Этот чрезвычайный указ привёл к тому, что депортированию и интернированию подверглись, как уже было отмечено, более 120 тыс. японцев, проживавших в США, а также около 11 тыс. немцев и не менее 3 тысяч итальянцев. Таким образом, около 135 тыс. человек американское государство фактически официально причислило к числу "агентов зарубежных разведок" и "шпионов", ведущим антиамериканскую деятельность, требующих постоянного контроля в спецлагерях.

Почти 30 % территории Соединённых Штатов, согласно этому указу, была разбита на так называемые военные зоны, и главы каждой из таких зон получали фактически неограниченные права на депортацию всех тех лиц, которых они посчитают антиамерикански настроенными.

К весне 1942 г. антияпонские настроения просто захлестнули США, и началась ещё и масштабная информационная кампания, которая ставила своей целью оправдать массовое переселение японцев в специальные лагеря и посеять ненависть к гражданам США японского происхождения со стороны представителей других этнических групп, населявших Штаты. Не зазорным в США считалась откровенная уличная травля японских граждан и доносы в полицию о том, что в таком-то доме проживает японская семья – конечно же, семья шпионов. Мало того, в специальные лагеря свозились японцы и из стран, с которыми США граничат – Мексики, Канады. А в лагеря Айдахо свозились японцы даже из Панамы и Перу! В СССР их удаляли из стратегических отраслей экономики, из оборонной промышленности, из армии, а в США и Англии сажали в концентрационные лагеря.

Указом Президиума Верховного Совета СССР «О ликвидации Кара-чаевкой 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 выселению крымских татар. На основании постановления ГКО от 2 июня 1944 г. из Крыма были выселены болгары, греки и армяне.

Всего за время Великой войны войска НКВД подготовили и передали Красной армии из своего состава 29 дивизий. В ходе войны 100 тыс. солдат и офицеров войск НКВД были награждены медалями и орденами. Более двухсот человек были удостоены звания Героя СССР. Кроме того, внутренние войска Наркомата за период Великой Отечественной войны провели 9 292 операции по борьбе с бандитскими группировками, в результате них было ликвидировано 47 451 и захвачено 99 732 бандита, а всего обезврежено 147 183 преступников. Пограничники в 1944–1945 гг. уничтожили 828 банд, общей численностью около 48 тыс. преступников.

### Задание для самоподготовки

1. Расскажите о народной милиции Временного правительства.
2. Когда и каким образом был организован Народный комиссариат внутренних дел РСФСР?
3. Каковы особенности организационного становления рабоче-крестьянской милиции?
4. Сформулируйте и обоснуйте причины, заставившие Советское правительство пойти на формирование рабоче-крестьянской милиции на штатной основе.
5. Какие новые органы внутренних дел были созданы в данный период?
6. Как повлияла гражданская война на деятельность подразделений РКМ?
7. Что изменилось в структуре и деятельности НКВД РСФСР в годы нэпа?
8. Какие изменения последовали в организации рабоче-крестьянской милиции в 20-е гг.?
9. Расскажите об основных направлениях деятельности рабоче-крестьянской милиции в 20-е гг.
10. Определите причины ликвидации НКВД РСФСР, союзных и автономных республик.
11. Когда был образован Народный комиссариат внутренних дел СССР и каковы были его полномочия?
12. Какие органы внесудебной репрессии были образованы в 30-е гг.?
13. Какие изменения были произведены в организации и деятельности милиции в предвоенные годы?
14. Какие изменения произошли в организации и деятельности НКВД СССР в период Великой Отечественной войны?
15. В связи с чем и какие меры внесудебной репрессии применялись в годы войны?

## **ГЛАВА 5.**

### **ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XX–НАЧАЛЕ XXI ВЕКА**

#### **1. Органы внутренних дел в послевоенный период (1945–1953)**

В марте 1946 г. НКВД СССР был переименован в Министерство внутренних дел (МВД) СССР, НКГБ СССР – в МГБ СССР.

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 г. 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, милиция и уголовный розыск.

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. 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.

В первые послевоенные годы, прежде всего, было необходимо завершить оперативно-следственные мероприятия, начатые еще в годы войны.

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.

Оперативно-следственными мероприятиями первоначально предусматривалось охватить 16500 человек, в действительности их число превысило 45 тыс. Специальные группы следователей или оперативно-чекистские отделы (ОЧО) лагерей были крайне малочисленны или обладали низкой квалификацией. Несмотря на то, что директивой устанавливался 2-месячный срок для окончания следствия, и по прошествии 17 месяцев значительное количество их дел осталось не расследованным.

Многие арестованные прибыли в лагеря без следственных дел и каких-либо компрометирующих материалов, которые не поступили и впоследствии. 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 дел заключенных рассматриваемой категории по месту их ареста. В ответ на это министр внутренних дел С.Н. Круглов ограничился лишь направлением в лагеря руководящих работников заинтересованных республиканских органов МВД СССР вместе с компрометирующими материалами, по которым можно было бы закончить соответствующие уголовные дела.

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.

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 НКВД/МВД СССР. Практика показала, что «государственная проверка» вылилась в необоснованные массовые репрессии.

Наряду с этим необходимо признать, что органы внутренних дел проделали огромную работу по обеспечению возврата советских людей на Родину, а также привлечению к ответственности лиц, повинных в тягчайших преступлениях.

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 – 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. К лету 1945 г. на территории СССР 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.

По состоянию на 1 января 1946 г. общее число репатриантов, зачисленных по результатам фильтрации в «спецконтингент НКВД» составило 228018 человек; 125812 из них содержались в проверочно-фильтрационных лагерях, а 102206 были помещены в исправительно-трудовые лагеря НКВД СССР.

К 1 марта 1946 г. было репатриировано 4199488 советских граждан (2660013 гражданских лиц и 1539475 военнопленных). В результате проверки из гражданских лиц 2146126 (80,68 %) были направлены к месту проживания; 263647 (9,91 %) зачислены в рабочие батальоны; 141962 (5,34 %) призваны в Красную армию и 61538 (2,31 %) были расположены на сборно-пересыльных пунктах и использовались на работах при советских военных подразделениях и учреждениях за границей. Переданы в распоряжение Народного комиссариата внутренних дел только 46740 (1,76 %). Из числа бывших военнопленных: 659190 (42,82 %) были повторно призваны в РККА; 344448 человек (22,37 %) зачислены в рабочие батальоны; 281780 (18,31 %) отправлены к месту проживания; 27930 (1,81 %) использовались на работах при воинских частях и учреждениях за границей, передано в распоряжение НКВД – 226127 (14,69 %). Как правило, НКВД передавали власовцев и других коллаборационистов. Так, со-

гласно инструкциям, которые имелись у начальников проверочных органов, из числа репатриантов подлежали аресту и суду: руководящий, командный состав полиции, РОА, национальных легионов и других аналогичных организаций, соединений; рядовые члены перечисленных организаций, которые принимали участие в карательных операциях; бывшие красноармейцы, добровольно перешедшие на сторону противника; бургомистры, крупные чиновники оккупационной администрации, служащие гестапо, карательных и разведывательных учреждений и т. д.

Ясно, что большинство из этих людей заслуживали самого строгого наказания, вплоть до высшей меры. Однако «кровавый» сталинский режим в связи с победой над Третьим рейхом проявил к ним снисхождение. Коллаборационисты, каратели и предатели были освобождены от уголовной ответственности за измену Родине, и дело ограничилось отправкой их на спецпоселение сроком на 6 лет. В 1952 г. значительная часть из них была освобождена, причем в их анкетах не значилось никакой судимости, а время работы во время ссылки было записано в трудовой стаж. В ГУЛАГ направили только тех пособников оккупантов, у которых выявили серьезные конкретные преступления.

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.

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. 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 «фильтрации» было недопущение выезда из пределов СССР лиц, виновных в совершении военных преступлений.

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 рубе-

жом. Это служило поводом и основанием для принятия Советским государством необходимых мер по их выдаче и депортации согласно межсоюзническим соглашениям.

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.

Практика свидетельствовала об имевшем место во многих случаях «поверхностном подходе» к арестам, осуществлявшимся сотрудниками МВД СССР по недоработанным или не внушающим доверия оперативным материалам. Большое распространение 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.

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, но в 1949 и 1950 г. были отмечены полным отсутствием смертных приговоров.

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.

За годы войны советская милиция потеряла многих своих лучших работников, и в первые послевоенные годы почти повсеместно наблюдался значительный некомплект личного состава – более 40 %. 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. Приход в милицию опытных офицеров и солдат Советской армии оказал самое благоприятное воздействие на укрепление дисциплины, повышение оперативно-служебного мастерства личного состава.

Постепенно устранялись диспропорции между ростом населения и увеличением штатной численности милиции. Численность личного состава милиции последовательно возрастала: в 1950 г. штаты милиции достигли 232548 сотрудников, а на 1 июня 1953 г. насчитывался 233791 человек в госбюджетной и 43926 человек в ведомственной милиции.

Проявилась тенденция создавать карликовые отделы и отделения – таким образом учреждались должности начальников, старших оперативных уполномоченных, чтобы повысить оклады. К середине 50-х г. на каждых 3-х исполнителей приходился 1 начальник, на 1-го оперуполномоченного – 3 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.

Интенсивное комплектование милиции требовало особого внимания к организации профессиональной подготовки личного состава. 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.

В октябре 1949 г. решением советского правительства милиция была передана из МВД в МГБ. 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.

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.

## **2. Развитие органов внутренних дел в 1953–1985 годах**

После смерти И.В. Сталина 5 марта 1953 г. на совместном заседании Пленума ЦК КПСС, Совета министров СССР и Президиума Верховного Совета СССР было признано целесообразным объединить МВД и МГБ в одно министерство – МВД СССР, которое вновь возглавил Л.П. Берия. 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.

26 июня 1953 г. был застрелен при аресте бывший министр внутренних дел СССР Л.П. Берия. Исследователи считают, что в смерти и И.В. Сталина и Л.П. Берии виновны группа высших партократов и генералов во главе с Н.С. Хрущёвым и Г.К. Жуковым. Не случайно Хрущёв сделал немало для дискредитации Сталина и Берии, пытаясь возложить на них все те репрессии, которые имели место в 30-е гг. XX столетия и в которых он отметил одним из главных палачей.

В феврале 1954 г. на имя Н. С. Хрущёва была подготовлена справка, подписанная Генеральным прокурором СССР Р. Руденко, министром внутренних дел СССР С. Кругловым и министром юстиции СССР К. Горшениным, в которой называлось число осуждённых за контрреволюцион-



ные преступления, за период с 1921 г. по 1 февраля 1954 г. Согласно этой справке, всего за этот период было осуждено Коллегией ОГПУ, "тройками" НКВД, Особым совещанием, Военной коллегией, судами и военными трибуналами 3 777 380 человек, в том числе из них было приговорено к смертной казни 642 980 человек, а к содержанию в лагерях и тюрьмах на срок от 25 лет и ниже – 2 369 220, к ссылке и высылке – 765 180 человек.

Это статистика за 32 года, в которые вместились гражданская война, интервенция, острая классовая борьба и Великая Отечественная война. Это борьба с многочисленными бандами бандеровцев и, так называемых лесных братьев. В числе этих репрессий и Ягода с Ежовым, и другие кровавые палачи. В этом числе и предатели власовцы. Здесь также дезертиры и мародеры, самострельщики, паникеры. Участники бандитского подполья. Пособники нацистов, проливавшие кровь. Здесь и "ленинская гвардия" и особенно «троцкисты» заложившие террор и репрессии, разрушившие великую страну на радость врагам России. Деятели Коминтерна. Палачи Бела Кун и Землячка тысячами топившие офицеров в Крыму с камнями на шеях, т. е. общая цифра репрессированных за эти 32 года.

О якобы репрессированном командном составе Красной армии с мая 1937 г. по сентябрь 1939 г. в количестве 40 тыс. человек. Именно такую цифру назвал впервые журнал "Огонек" (№ 26, 1986 г.), за ним "Московские новости" и следом другие издания. Откуда же взялась такая цифра? А вот откуда.

Дело в том, что 5 мая 1940 г. начальник Главного управления кадров Наркомата обороны, генерал-лейтенант Е. Щаденко представил И.В. Сталину "Отчет о работе управления" за 1939 г. В нем говорилось о том, что за 1937–1939 гг., из рядов РККА было уволено 36898 командиров. Из них в 1937 г. было уволено 18658 человек (13,1 % списочной численности командно-начальствующего и политического состава), в 1938 году было уволено 16362 человек (9,2 % комсостава), в 1939 г. было уволено 1878 человек (0,7 % комсостава).

Мотивы были следующие: 1) по возрасту; 2) по состоянию здоровья; 3) по дисциплинарным проступкам; 4) за моральную неустойчивость; 5) по политическим мотивам – 19 106 (из них после поданных жалоб и проведенных проверок 9247 восстановлены); 6) арестовано, т. е. репрессировано, 9579 человек начсостава (из них 1457 человек восстановлены в 1938–1939 гг.).

Таким образом, можно констатировать, что число офицеров, арестованных в 1937–1939 гг. (без ВВС и флота), составляет 8122 человек (3 % от общей численности командного состава на 1939 г.).

Из них приговорены к расстрелу около 70, расстреляно 17 – в основном самые высшие, например, двое из пяти маршалов (Тухачевский за организацию троцкистского военного заговора, Егоров за участие в шпионаже, подготовке терактов и участии в контрреволюционной организации), маршал Блюхер был арестован за участие в военно-фашистском заговоре, приведший к необоснованным потерям и умышленному провалу операции на озера Хасан, но он умер в тюрьме. Так же за аналогичные особо опас-

ные преступления были расстреляны 5 из 9 командармов 1 ранга (Белов, Якир, Уборевич, Федько, Фриновский и другие представители "пятой колонны").

И, наконец, самое яркое свидетельство, из уст врага: " ...Вермахт просто предал меня, я гибну от рук собственных генералов. Сталин совершил гениальный поступок, устроив чистку в Красной армии и избавившись от прогнившей аристократии" (из интервью А. Гитлера, данного им журналисту К. Шпейделю в конце апреля 1945 г.).

Во исполнение постановления ЦК КПСС "О серьезных недостатках в работе партийного и государственного аппарата" при Совете министров СССР образуется Комитет государственной безопасности. В апреле 1955 г. организуется Министерство внутренних дел РСФСР. Произошло окончательное размежевание не всегда находящих общий язык ведомств.

Одновременно принимаются меры по возвращению милиции под контроль партийных и советских органов, предпринимаются, решительные, шаги по устранению, как тогда говорили, чрезмерной централизации управления органами внутренних дел. В октябре 1956 г. восстанавливается "двойное подчинение" милиции (по вертикали – соответствующему вышестоящему органу и по горизонтали – Совету народных депутатов соответствующего уровня). В практической деятельности милиции и после войны приходилось преодолевать значительные трудности, сопоставимые опять-таки с периодом окончания гражданской войны (сложная криминогенная обстановка, обусловленная, в частности, массовыми амнистиями, высокой текучестью кадров, связанной с уменьшением финансовых средств, выделяемых органам внутренних дел из госбюджета).

На особое положение переводились органы внутренних дел крупных городов. Некомплект личного состава восполнялся проведением различного рода мобилизаций, "качество и стройность" рядов обеспечивались проведением массовых "чисток".

Принимаемые меры, тем не менее, не оказывали кардинального влияния на улучшение обстановки. Положительные тенденции, проявляющиеся в отдельные годы, сводились на "нет" политическими "перегибами" "верхов". Так, выдвинутый руководством страны тезис о неизбежности скорого и полного искоренения преступности означал сокращение штатов и финансирования бесперспективного ведомства, сужение использования оперативно-розыскных методов противодействия преступности.

Более того, в течение семи лет, с января 1960 по июль 1966 г. страна не располагала единым органом, призванным руководить борьбой с преступностью по причине реформирования Министерства внутренних дел СССР с передачей его полномочий органам внутренних дел союзных республик. Имевшее несомненные достоинства в области политики ("тогдашнему" поколению граждан СССР была обещана жизнь в условиях коммунизма – общества, на теле которого отсутствуют "преступные язвы"; невозможность силовой реставрации сталинского курса разобщенными по пятнадцати республикам "органами" и пр.), данное решение не выдержи-

вает критики в сфере борьбы с преступностью. Республиканские министерства охраны общественного порядка (такое наименование получили Министерства внутренних дел в 1962 г.) оказались не способны противостоять "преступному валу". По мнению старейших работников-ветеранов, именно в этот период массовые масштабы обретает практика улучшения показателей в милицеских отчетах: требовалось "сокращение" преступности, а реальными возможностями его достижения органы не располагали. Это предопределило восстановление единой системы органов внутренних дел с возвращением наименования, наиболее полно отражающего его сущность – Министерство внутренних дел СССР. Оно объединяло в качестве структурных подразделений: управление административной службы милиции (в дальнейшем – главное управление охраны общественного порядка), управление уголовного розыска, управление БХССиС, управление ГАИ, управление специальной милиции, управление транспортной милиции (позже – Главное управление внутренних дел на транспорте), организационно-инспекторское управление (с 1972 г. – штаб). Аналогичной реорганизации подверглись и низовые подразделения.

С этого момента начинают проявляться признаки некоторого улучшения положения дел. Организационные преобразования, проводимые в конце 60-х гг. выделили в качестве самостоятельных службы уголовного розыска (ГУУР), борьбы с хищениями собственности (УБХСС), госавтоинспекции (УГАИ). Системный характер обрели шаги государственного руководства по повышению денежного содержания сотрудников (1970, 1973, 1977–1978 гг.), развитию сети ведомственных учебных заведений. Однако курс на "лакирование" действительности, улучшение количественных показателей, принятый в прошлые годы, с течением времени дал "метастазы", скрыть которые оказалось невозможным. В начале 80-х гг. произошла смена министерского руководства, что привело к катастрофическим последствиям, поскольку повлекло не имевшую аналогов по своим масштабам чистку кадров (с 1982 по 1986 г. заменены практически все руководители горрайорганов).

Данные меры отбросили органы внутренних дел в своем развитии далеко назад. По сути дела, заново пришлось решать задачу "формирования ядра профессионалов" (проблема 20, 30, 40-х гг.), поставленную руководством МВД накануне семидесятилетнего юбилея ведомства. Перестроенные процессы объективно способствовали ухудшению обстановки в целом по стране и в органах в частности.

Менялся и сам характер преступности. Появились и упрочились такие его представители, как так называемые "белые воротнички" (от *whit-collar crime*, по выражению Э. Сатерленда (E. Sutherland)). С самых первых лет советской власти экономика, как ни напрягалось народное хозяйство, не могла удовлетворить потребность граждан в товарах первой необходимости (дефицит). "Теневая" экономика в развитых зарубежных странах в основном занималась предоставлением товаров и услуг, запрещенных законом. В СССР же "теневики", наряду с этими услугами, зани-

мались производством "ширпотреба" (от полиэтиленовых пакетов до сборки автомобилей). Авторитеты уголовного мира "курировали" "цеховиков" – охраняли от грабежей и вымогательств, обеспечивали безопасность совершения сделок, просто шантажировали, заставляя делиться (деньги шли на поддержку заключенных, их семей, развитие преступного бизнеса). Название "цеховики" идет от "цехов" – подпольных предприятий (иногда довольно крупных фабрик, заводов), производивших товары народного потребления.

К концу 60 – начале 70-х прогремели дела "первые ласточки", свидетельствующие о наличии хорошо отлаженной и четко функционирующей организованной преступности в СССР. Первая бандитская группировка (вооруженная автоматическим оружием) "Тяп-ляп" (Казань), первые "рэкетеры" – группировка Монгола, а с другой стороны: "Океан" (специализированный магазин в Москве), хищения лимонной кислоты и фальсификация спиртных напитков, дело Цецхладзе (фальсификация аджики), раскрытие крупных хищений и злоупотреблений в Елисеевском гастрономе в Москве, аферы и крупные хищения в строительных организациях, занимавшихся прокладкой и асфальтированием дорог в Черноземье и др. Многие уголовные дела выявили разветвленные и хорошо организованные цепочки преступных связей, уходящие в самые высокие эшелоны власти.

Теневая экономика функционировала на принципах, отличных от социалистических. Так или иначе, она была связана с коррупцией, хищениями государственного имущества, получением нетрудовых доходов, нарушением законов (или использованием «дыр» в законодательстве). При этом не следует путать теневую экономику с «неофициальной» экономикой, которая не противоречила законам и принципам социалистического строя, а лишь дополняла экономику «официальную». Прежде всего, это индивидуальная трудовая деятельность – например, работа колхозника на приусадебном участке или горожанина на своем дачном участке. А в лучшие времена (при Сталине) широкое развитие получила так называемая промысловая кооперация, которая была занята производством потребительских товаров и услуг. В СССР государственные и партийные власти предпочитали не замечать такого явления, как теневая экономика. Конечно, правоохранительные органы раскрывали и пресекали различные операции в сфере теневой экономики, но руководители СССР, комментируя подобного рода истории, отделялись фразами типа «исключения из правила», «отдельные недостатки и т.п. В конце 80-х г. появился ряд работ по теневой и «второй» экономике в СССР. Прежде всего это публикации советского экономиста Т. Корягиной и директора НИИ Госплана В. Рутгейзера. Вот данные из работы Т. Корягиной «Теневая экономика СССР». Годовая стоимость нелегально произведенных товаров и услуг в начале 60-х г. составляла примерно 5 миллиардов рублей, а в конце 80-х г. достигала уже 90 миллиардов рублей. В текущих ценах ВВП СССР составлял (в миллиардах рублей): в 60 г. – 195; в 90 г. – 701. Таким образом, экономика СССР за тридцатилетие выросла в 3,6 раза, а теневая экономика – в 14 раз.

Если в 1960 г. теневая экономика по отношению к официальному ВВП составляла 3,4 %, то к 1988 г. этот показатель вырос до 20 %. Правда, в 1990 г. он был равен 12,5 %. Такой спад был обусловлен изменением советского законодательства, которое перевело в разряд легальных целый ряд видов экономической деятельности, которые ранее считались незаконными. Число занятых в теневой экономике, по оценкам Т. Корягиной, в начале 60-х г. составляло 6 миллионов человек, а в 1974 г. их число возросло до 17–20 миллионов человек (6–7 % населения страны). В 1989 г. таких «теневиков» было уже 30 миллионов человек (12 %). Угрозы и последствия развития теневой экономики были следующие:

1. Теневая экономика как заметное явление советской жизни возникла в конце 50-х – начале 60-х гг. Все исследователи однозначно связывают это с приходом к власти в стране Н.С. Хрущева, который рядом своих не продуманных решений выпустил из бутылки джинна теневой экономики. Примечательно, что даже те авторы, которые достаточно негативно относятся к Сталину, вынуждены признать, что в период нахождения Сталина у власти теневой или подпольной экономики почти не было. Зато было легальное мелкотоварное производство, например, промысловые артели в городах. Хрущев уничтожил такое мелкотоварное производство и на его место пришли теневики.

2. Теневая экономика была более развита не в центральных регионах СССР, а на периферии страны. Так, Г. Гроссман оценивал, что в конце 70-х гг. доля доходов от «второй» экономики составляла около 30 % всех доходов городского населения в масштабах СССР. При этом в РСФСР она приближалась к среднему значению по стране, а в Белоруссии, Молдавии и на Украине среднее значение было около 40 %, в Закавказье и Средней Азии – почти 50 %. В Армении среди этнических армян показатель достигал 65 %. Гипертрофированное развитие «второй» экономики в ряде союзных республик создавало иллюзию того, что эти регионы «самодостаточны». Мол, они имеют более высокий жизненный уровень, чем Россия, и вполне могут существовать и развиваться вне СССР. Все это создавало благоприятную почву для сепаратистских движений в национальных республиках.

3. Теневая экономика существовала за счет государственных ресурсов, значительная ее часть могла нормально функционировать при условии хищения материальных ресурсов государственных предприятий и организаций. Таким образом, создавалась иллюзия, что теневая экономика восполняла недостатки «белой» экономики. А на самом деле происходило «перераспределение» ресурсов из государственного (и колхозного) сектора в теневую.

4. Теневая экономика порождала коррупцию. Хозяева теневых структур занимались подкупом руководителей и функционеров государственных предприятий и организаций. С какой целью? Чтобы те как минимум не мешали теневому бизнесу. А как максимум – чтобы становились соучастниками такого бизнеса, оказывая содействие в снабжении сырьем, товарами, транспортными средствами и т. п. Это первый, микроэкономи-

ческий уровень коррупции. Далее следует второй, региональный уровень, который связан с подкупом правоохранительных органов и вообще органов государственной власти на местах. Создается система регионального «крышевания» теневого бизнеса. Наконец, коррупция выходит на третий, общегосударственный уровень. Теневики начинают лоббировать свои экономические интересы в министерствах и ведомствах. Экономика лишь формально продолжает развиваться как «плановая». Управленческие экономические решения на общегосударственном уровне начинают приниматься под влиянием теневиков.

5. Хозяева теневого бизнеса накапливают такие громадные капиталы, которые позволяют им заниматься лоббированием политической власти в стране. Теневикам становится тесно в рамках даже формального социалистического способа производства. Они начинают готовить полную реставрацию капитализма. Она и произошла в период нахождения у власти М. Горбачева под прикрытием лживых лозунгов перестройки. Эта перестройка в конечном счете была инициирована не М. Горбачевым или А. Яковлевым. Она была организована тeneвым капиталом, по указкам которого и действовали «реформаторы» из КПСС.

### **3. Попытки реформирования исправительно-трудовых учреждений**

После Великой Отечественной войны появилось множество вооружённых банд, состоявших из бывших фронтовиков, в том числе «воров в законе». Уголовную элиту стали именовать «организованной преступностью».

В 1947–1951 гг. в преступном мире разразилась настоящая война между «зэками» сражавшимися на фронтах Великой Отечественной, и теми зэками, кто отказался от участия в войне по причине преданности воровским законам. «Зэки», участвовавшие в войне, были приговорены ворами-отказниками к смерти. В этой ситуации администрация ИТУ стала на сторону зэков-фронтовиков, помогая им разными способами в ликвидации «воров в законе». Наведению порядка в ИТУ способствовал указ Президиума Верховного Совета СССР «О мерах по борьбе с особо злостными проявлениями бандитизма среди заключённых в исправительно-трудовых лагерях», в соответствии с которым, за лагерный бандитизм вводилась смертная казнь. Предпринятые меры оказались эффективными. К началу 60-х гг. сохранилось всего 3 % воровской элиты, а в 70-х гг. она практически сошла на нет. Но в 80-х гг. организованная преступность вновь заставляет о себе говорить. В 1988 г. число «воров в законе» достигало 512 чел., а в 1997 г. уже 740.

Вначале организованные преступные группировки (ОПГ) специализировались на убийствах, вымогательстве, грабежах, незаконном обороте наркотиков, рэкетом, спекуляции дефицитом.

Постоянно между ОПГ, формировавшимися по национальному признаку, происходили войны за передел доходов и нарушения воровской этики. В 80-е гг. 65 % воров были выходцами из Кавказа и только треть славянская группировка, что также способствовало постоянным кровавым «разборкам» между ними.

На рубеже 80–90-х гг. на арену преступности выходит новая категория преступников, сложившихся в результате негативной социально-экономической обстановки, развала народного хозяйства, приведшего к безработице: спортсмены, силовики. Между ними и старыми «ворам» также происходили стычки, на протяжении всех 90-х гг. шёл передел источников преступных доходов.

Анализ формирования российской организованной преступности в эти годы позволяет сделать следующие выводы:

1. Появлению воровского сообщества и формированию организованной преступности в немалой степени способствовало развитие пенитенциарной системы России. Уголовно-криминальные обычаи и традиции, став своеобразными законами, сформировавшимися в криминальной среде, породили явление в преступном мире, присущее только для СССР институт «воров в законе».

2. Преступные организации, изначально сформированные на групповой общеуголовной основе, в своём развитии проходят несколько этапов. Первый – становление, второй – организационный, заявление о себе как о сложившейся преступной организации, противодействующей и властным структурам и преступным конкурентам. И третий уровень это зрелое ОПГ с выстроенной иерархической системой управления, добившейся признания в преступном мире и концентрирующей в значительной степени на экономических преступлениях.

3. В постсоветский период организованная преступность претерпела существенные изменения. На смену лидерам преступных организаций и уголовным авторитетам пришли предприниматели, использующие в криминальном бизнесе капиталы, полученные преступным путём, что стало возможным благодаря коррупционному сращиванию чиновников и сотрудников правоохранительных органов. С этого момента традиционные криминальные методы преступности (убийства, рэкет и т.п.) отходят на второй план и применяются в исключительных случаях. Будущие олигархи стремятся к легализации своих капиталов и своего положения в обществе.

4. Особую озабоченность вызывает расширение сфер влияния организованной преступности. Современные ОПГ представляют симбиоз преступных группировок, коммерческих структур, учреждений, предприятий со стоящим над ними руководящим звеном, аккумулирующий огромные денежные средства – «общаки». Современные «общаки» могут иметь вид

банков, фондов, которые дают возможность отмывать, оборачивать, конвертировать огромные финансовые потоки, что выводит криминал к тотальному контролю над экономикой.

5. В целях расширения масштабов криминальной деятельности лидеры криминальных формирований активизировали процесс вхождения во властные структуры, в том числе и выборные. С этой же целью образуются различные общественные фонды, объединения и политические партии, приобретаются средства массовой информации, призванные формировать у населения позитивное общественное мнение. Указанные негативные тенденции, стремление преступных организаций постоянно расширять сферы и увеличивать возможности экономического и политического влияния могут вывести организованную преступность на качественно новый этап развития, на котором в полной мере проявится её способность к саморегуляции и самопроизводству.

6. Масштабы и темпы роста организованной преступности в России ещё не осознаны в полной мере. Об этом свидетельствуют отсутствие соответствующих законодательных актов, специальных программ по противодействию организованной преступности, отсутствие проявления тревоги по поводу значительного роста количества преступных организаций в органах правопорядка, призванных осуществлять борьбу с организованной преступностью и координировать действия по её профилактике. При сохранении этих неблагоприятных тенденций в Российской Федерации можно прогнозировать преодоление предельно допустимого уровня развития преступности, при котором в общем объёме преступных проявлений посягательства, совершаемые организованной преступностью, станут доминирующими.

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 раздельного содержания применительно к особо опасным рецидивистам.

Осужденные иностранцы (иностранцы граждане) и лица без гражданства должны были содержаться отдельно от осужденных граждан СССР, раздельно 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 раздельного содержания осужденных в совокупности с режимными требованиями привела к тому, что к концу 80-х гг. в уголовно-исполнительной системе России существовало около 50 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.

#### 4. Противопожарная служба

Советский Союз понес в Великой Отечественной войне огромные потери. Пожары, относящиеся к категории военных, являются одним из важных средств нападающей стороны, в целях подавления сопротивления обороняющихся, создания паники среди мирного населения и в целом подавления воли народа подвергнувшегося нападению. Благодаря самоотверженной работе пожарных, при поддержке населения, удалось избежать подобных настроений и в значительной степени ослабить последствия от возникающих в результате бомбардировок и артобстрелов пожаров. Тем не менее, они были чудовищны. Сборник "Народное хозяйство СССР за 70 лет" констатирует, что "немецко-фашистские захватчики полностью или частично разрушили или сожгли 1710 городов и поселков и более 70 тыс. сел и деревень, сожгли и разрушили свыше 6 млн зданий, 31850 промышленных предприятий, лишили крова около 25 млн человек...".

Восстановление народного хозяйства страны разрушенной войной, началось еще в конце войны и, собственно, было продолжением "мобилизационной экономики" тридцатых годов, но настроение у людей было оптимистическим, энтузиазм народа-победителя способствовал восстановлению форсированными темпами. Энергия войны была столь велика и имела такую инерцию, что ее легко удалось "переключить" на мирное строительство.

Пожарная охрана жила заботами и жизнью народа и целеустремленно старалась обеспечить пожарную безопасность народнохозяйственных объектов и жилищного сектора. Военизированная и профессиональная пожарная охрана, органы государственного пожарного надзора обеспечивали тушение пожаров в городах и сельской местности, профилактический надзор на объектах народного хозяйства, уделяя особое внимание предотвращению пожаров на восстанавливаемых объектах государственного значения и в местах массового пребывания людей.

Военный и послевоенный периоды характеризовались некомплектом кадров пожарной охраны: на службу принимались лица, зачастую по возрасту, состоянию здоровья, полу не отвечавшие требованиям, предъявлявшимся к этой опасной и тяжелой профессии. На смену подросткам, женщинам и пожилым людям, в значительной степени обеспечивавшим борьбу с огнем в период военного лихолетья, стали приходить демобилизованные пожарные мужчины. Много пожарных погибло в Великой Отечественной войне, поэтому в первые послевоенные годы встал остро вопрос подготовки профессиональных огнеборцев различного уровня.

На базе пожарных техникумов и пожарных школ в 1946 г. были созданы пожарно-технические училища для подготовки техников пожарного дела. Возобновила работу сеть курсов усовершенствования начальствующего состава. В 1947 г. открылся ряд областных и межобластных школ младшего командного состава. Для подготовки и переподготовки руково-

дящего состава в 1948 г. были открыты Высшие пожарно-технические курсы, где основой стал преподавательский состав инженеров противопожарной обороны.

Острая необходимость ощущалась и в подготовке районных пожарных инспекторов и работников инспекций – важного звена для пожарной охраны в сельской местности. Во исполнение приказа министра внутренних дел СССР № 0149 от 1947 г. "О проведении в 1948 г. курсов по подготовке и переподготовки районных инспекторов пожарной охраны МВД" в большинстве краевых и областных городов были организованы 1,5-месячные курсы райпожинспекторов по программе ГУПО МВД СССР.

Нехватка пожарно-технических кадров в первые послевоенные годы была частично компенсирована организационными мероприятиями, предложенными руководством пожарной охраны страны, чему предшествовали следующие события. В мае 1947 г. в одном из цехов Ленинградского текстильного комбината "Красная нить" от технологических причин произошло несколько загораний хлопковой пыли. Их природой заинтересовался работник пожарной охраны Б. Алелер. Рассматривая ситуацию, он пришел к выводу, что работники ГПН не всегда профессионально могут проанализировать состояние безопасности производственного оборудования, поэтому было бы оправданным привлечь к этому процессу производственников хорошо знакомых с этим оборудованием. Так, на комбинате "Красная нить", впервые в нашей стране была создана пожарно-техническая комиссия (ПТК). Появилась совершенно новая форма привлечения инженерно-технического персонала к участию в пожарной профилактике, оказавшаяся весьма эффективной и жизненной. Опыт ленинградцев нашел широкое распространение. ПТК проводили на промышленных предприятиях общественные смотры противопожарного состояния, детальный осмотр всех производственных зданий, направляли рационализаторскую работу на решение проблем пожарной безопасности, боролись с нарушениями противопожарного режима. Эффективность деятельности пожарно-технических комиссий была столь неоспоримой, что Совет министров РСФСР в 1962 г. признал необходимым на каждом промышленном предприятии организовать ПТК. Благодаря пожарно-техническим комиссиям удалось успешно решать две задачи: привести в хорошее противопожарное состояние тысячи промышленных предприятий и в значительной степени облегчить работу госпожнадзора, испытывавших недостаток в квалифицированных кадрах.

Большое внимание уделялось не только профессиональной подготовке пожарных, но и образовательной. В соответствии с директивным указанием ГУПО ПО МВД СССР от 4 августа 1949 г. весь командный состав, не имеющий четырехлетнего образования, в обязательном порядке обязан был окончить школу общеобразовательной подготовки.

На смену Второй мировой войне пришла "холодная война", ставившая целью уничтожение СССР, вначале через установление "железного занавеса", затем введение государства в неустойчивое состояние путем

гонки вооружений и наличия в США ядерного оружия. В этой ситуации страна вынуждена была создавать надежный ракетно-ядерный щит, разветвленную систему объектов по его боевому и жизненному обеспечению. Именно в эти годы создатели нашего оборонного потенциала проявили дальновидность: так дорого обошедшаяся народу новая военная инфраструктура должна иметь еще и надежную противопожарную защиту. Так, в соответствии с решением правительства в октябре 1947 г. приказом МВД в составе Главного управления пожарной охраны был образован специальный отдел для организации и руководства подразделениями по охране объектов, привлеченных к реализации проекта. По своей значимости этот шаг можно, пожалуй, уподобить созданию своеобразного второго эшелона национальной обороны.

Начальником отделения был назначен майор А.Н. Смуров. Его коллектив обеспечил надежную противопожарную защиту всего комплекса производств по созданию новейшего оружия: предприятия, научно-исследовательские учреждения, закрытые города и поселки. Дело осложнялось тем, что пожарная опасность многих технологических процессов не была исследована, сведения о пожарной опасности материалов и оборудования оставались крайне скудными, нормативная база практически отсутствовала, и приходилось компенсировать ее жестким противопожарным режимом.

Создаваемые подразделения стали пионерами как в области пожаротушения, так и в области проведения профилактических действий на уникальных объектах военно-промышленного комплекса страны.

Постановлением Совета министров РСФСР от 29 ноября 1947 г. № 893 "О мерах по усилению пожарной охраны в городах, рабочих поселках и на промышленных предприятиях" в жилом секторе городов и рабочих поселков был введен институт общественных уполномоченных по пожарной охране. Надзор за противопожарным состоянием жилых домов и своевременное осуществление противопожарных мер возложили на управляющих и комендантов. С этого периода все собрания в домоуправлениях, ЖКО и в жилых домах проводились при обязательном участии работников пожарной охраны. Институт общественных уполномоченных (вскоре его стали называть общественной инспекцией) оказался организацией действенной и эффективной, вследствие чего аналогичная форма общественного противопожарного характера появляется в 1950 г. и в сельской местности). При отсутствии профессиональной пожарной охраны на селе и слабости добровольного пожарного движения внештатная пожарная инспекция по сельской местности стала важным звеном, обеспечивавшим контроль за пожарным состоянием сел, рабочих поселков и малых городов. Ведь, еще в середине 50-х гг. в Российской Федерации не было пожарной охраны в 113 городах, 636 районных центрах и 1010 поселках городского типа, не считая крупных сел и деревень.

Внештатные пожарные инспекторы работали под непосредственным руководством инспекций ГПН ОВД райисполкомов, им выдавались соответствующие удостоверения личности. Они имели право производить пожарно-технические обследования предприятий, организаций и учреждений, требовать от администрации устранения противопожарных нарушений, выносить на обсуждение коллективов и общественных организаций вопросы пожарной безопасности, составлять административные протоколы на нарушителей противопожарного режима.

В 1966 г. правительством РСФСР было принято решение о введении должностей внештатных пожарных инспекторов при исполкомах Советов депутатов трудящихся (народных депутатов). Они заменили и общественных уполномоченных по пожарной охране в жилых домах, и внештатных пожарных инспекторов по сельской местности.

В послевоенные годы успешно решалась задача создания современных средств тушения огня. Значительное увеличение объема научных исследований позволило ЦНИИПО значительно расширить диапазон научной тематики. Большое развитие в этот период получили исследования в области пожарной профилактики: определение критериев и методов оценки пожарной опасности веществ, строительных конструкций, технологических процессов, объектов и регионов; технических решений по предупреждению возникновения пожаров и взрывов, снижению горючести материалов; разработки средств противопожарной автоматики и связи и т. д.

В 50–60-х гг. общее руководство по обеспечению пожарной безопасности в стране осуществляет Совет министров СССР, в союзных и автономных республиках – соответствующие советы министров, в краях, областях, автономных округах – советы народных депутатов. Руководители министерств, ведомств, объединений несли ответственность за эту работу в своих отраслях. Непосредственное управление противопожарной службой возложили на союзно-республиканское МВД.

Постановление СМ СССР 1955 г. "Об усилении пожарной охраны в сельской местности" определило комплекс первоочередных мер. Советы министров автономных республик, крайоблисполкомы получили право передавать пожарную технику на баланс колхозов. Этот важнейший документ предусматривал ускорение строительства в сельских районах пожарных депо, водоемов, приспособлений, имеющихся на животноводческих фермах хозяйственных водопроводов для целей пожаротушения, устройство грозозащиты, обеспечение общественных строений (школ, больниц, клубов) первичными средствами пожаротушения.

В 1956 г. в крупных городах страны провели реорганизацию пожарной охраны. Функции предупреждения и тушения пожаров были сосредоточены в одном подразделении. Ответственность за противопожарное состояние районов возлагалась на руководителей частей и отрядов. Произошли изменения и в подготовке личного состава пожарных команд. Все бойцы должны были уметь обращаться с пожарной техникой, при необхо-

димости заменить товарищей. В командах создавали технические классы, широко использовали схемы, облегчающие изучение техники, территорий предприятий и жилого сектора охраняемого района.

1956 г. знаменателен и оживлением международного сотрудничества в области пожарной охраны. В СССР побывали делегации Болгарии, Венгрии, Англии. С большим интересом знакомились они с постановкой пожарного дела в стране, новой техникой, опытом тушения газовых фонтанов в Баку. Делегация советских пожарных посетила Чехословакию. На проходившем в сентябре 1957 г. в Варшаве международном конгрессе под эгидой Технического комитета по предотвращению и тушению пожаров (КИМФ) советские пожарные присутствовали в качестве наблюдателей. А год спустя, на очередном конгрессе, советская пожарная охрана была представлена уже как полноправный член КТИФ.

Этот год памятен для пожарной охраны еще целым рядом событий. В июне открылись двери первой в стране пожарно-технической выставки. В августе был создан факультет инженеров противопожарной техники и безопасности при Высшей школе МВД СССР в Москве. В октябре 1957 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР учреждена медаль "За отвагу на пожаре".

С 1953 по 1957 г. главк возглавлял партизанский генерал, Герой Советского Союза, депутат Верховного Совета А.Н. Сабуров – энергичный и способный человек. Затем его сменил Н.А. Тарасов-Агалаков. Как законодатель в области технической политики и борьбы с огнем он настойчиво продолжал линию на превращение противопожарной службы, особенно ее профилактической ветви, в службу инженерную. Сама жизнь требовала этого. Строились высотные дома – возникла необходимость в расчете и конструировании для них устройств противопожарного водоснабжения. Тарасову-Агалакову удалось восстановить прерванные деловые связи с КТИФом и другими международными организациями. Его деятельность имеет самое непосредственное отношение и к учреждению медали "За отвагу на пожаре", к организации в Москве пожарно-технической выставки, возобновлению выпуска журнала "Пожарное дело". Однако сложное экономическое положение в стране не позволяло удовлетворить все потребности пожарной охраны. Более того, кое в чем пришлось и отступить. Сокращались объектовые команды, было прекращено финансирование многих научно-технических разработок, в частности, механических автолестниц.

В связи с нехваткой пожарных команд в сельской местности и в небольших городах, все большее значение начинает придаваться участию населения в борьбе с пожарами. Исходя из этого, УПО МВД РСФСР выходит с инициативой создания добровольных пожарных обществ.

14 июля 1960 г. зам. председателя Совета министров РСФСР М.А. Яснов подписывает постановление об организации ВДПО.

За четырехлетний период число членов ВДПО возросло с полутора до 3 млн 800 тыс. человек, а число первичных организаций Общества уве-

личилось в три раза, достигнув 93 тыс. Производственная профильная деятельность Общества увеличилась по сравнению с 1960 г. более чем на десять миллионов рублей, составив в 1964 г. объем почти 45 млн рублей.

Отчисления от прибыли производственной деятельности дали возможность направлять ее на пропаганду правил пожарной безопасности среди населения республики (выпуск кинофильмов противопожарной тематики, издание плакатов и брошюр, объявления в газетах и журналах, передачи по радио и др.).

Новым направлением работы советов ВДПО явились юношеские добровольные пожарные дружины.

В начале 60-х гг. правительством страны был взят курс на качественное перевооружение армии. В связи с этим специальным пожарным подразделениям под охрану передавались объекты ракетно-космической и авиационной промышленности, атомного судостроения, промышленности боеприпасов и спецхимии вооружений, электроники, средств связи и радио.

Придавая важное значение совершенствованию профилактических мероприятий и защите населения и войск от возможного применения оружия массового поражения, правительством было принято решение о дальнейшем развитии химии и биотехнологии с целью разработки, испытания и производства новых видов оружия и препаратов. Противопожарное обеспечение этих работ было поручено вновь организуемому в составе управления отделу.

Во многих случаях технологические процессы, особенно при создании ядерного оружия, ракетно-космических систем, подводного атомного флота и др., носили уникальный, зачастую экспериментальный и научно-исследовательский характер и не имели еще достаточного обоснования.

Работа на подобных объектах не прошла бесследно. По крупицам приобретался опыт, закладывались основы тактики тушения и профилактики пожаров. Появились знания и уверенность в борьбе с ними.

Постановлением Совета министров СССР от 14.03.61 г. "О ведомственной военизированной пожарной охране" советам министров союзных республик, министерствам и ведомствам СССР разрешено сохранять при необходимости в составе ведомственной военизированной охраны пожарные подразделения.

Правовой статус ведомственной пожарной охраны определяется положениями, утвержденными в установленном порядке.

Постановление Совета министров СССР "Об улучшении организации пожарной охраны страны" призвало сосредоточить пожарную охрану городов, поселков городского типа и районных центров, а также объектов народного хозяйства в системе МООП СССР, за исключением пожарной охраны Министерства обороны МПС, Министерства морского флота, Министерства гражданской авиации, Министерства транспортного строительства, Речфлота, Лесхоза, Министерства хлебопродуктов и комбикормовой промышленности, Госкомитета СССР по материальным резервам.

Порядок организации военизированной пожарной охраны МООП СССР регулируется постановлением Совета министров СССР от 9.12.66 г.

По решению Совета министров СССР ВПО МВД СССР организуется в городах, являющихся важнейшими административными центрами СССР, а также на промышленных и других объектах, имеющих особо важное значение или повышенную пожаро- и взрывоопасность. Порядок несения службы в ВПО определяется Уставом службы пожарной охраны МВД СССР.

Таким образом, с 1966 г. все подразделения профессиональной пожарной охраны были сосредоточены в едином оперативном подчинении Министерства внутренних дел. Эта важная общегосударственная мера, осуществленная по постановлению правительства, дала возможность повысить боеспособность пожарных частей, более рационально и экономично дислоцировать пожарные подразделения, в большей степени укомплектовать аппараты и подразделения пожарной охраны инженерами и техниками, расширить сеть учебных заведений по подготовке высококвалифицированных специалистов пожарного дела. В большинстве сельских районов и городов были созданы инспекции Госпожнадзора, что дало возможность значительно повысить эффективность пожарно-профилактических мероприятий, усилить агитационно-массовую работу по профилактике пожаров.

Активизация профилактической работы, повысившаяся боеспособность пожарных частей, качественное и количественное укрепление аппарата Госпожнадзора позволили добиться значительных успехов в деле противопожарной защиты ведущих отраслей народного хозяйства, сельскохозяйственного производства, социально-культурных учреждений, улучшить организацию тушения пожаров в городах и других населенных пунктах. По самым скромным подсчетам, благодаря плодотворной работе аппаратов Госпожнадзора и пожарных подразделений, осуществлению комплекса профилактических и административных мер ежегодно в стране в этот период предупреждается не менее 400 тысяч пожаров.

Начальником ГУПО с 1960 по 1966 г. был генерал М.И. Земский. В этот период в стране произошло снижение темпов роста промышленного производства, что негативно отразилось и на пожарной охране. В целях якобы экономии бюджетных средств было сокращено свыше 250 объектовых пожарных команд. Сокращение количества профессиональных команд и последовавшее за этим ослабление пожарной безопасности, было несколько сглажено развитием добровольного пожарного движения, благодаря чему, во время общественных противопожарных смотров жилого сектора, только в РСФСР было отремонтировано свыше 1 млн печей и 300 тыс. дымоходов, заменено 11,7 млн метров непригодной электропроводки, обработано огнезащитным составом около 900 тыс. квадратных метров деревянных конструкций.



Важным этапом в развитии и укреплении пожарной безопасности стало воссоздание союзно-республиканского Министерства охраны общественного порядка (МООП СССР), осуществленное 26 июля в соответствии с указом Президиума Верховного Совета СССР.

Данным нормативным актом была восстановлена централизация управления как органами внутренних дел в целом, так и пожарной охраной, в частности. В результате в систему министерства передали профессиональную пожарную охрану городов, других населенных пунктов и объектовые пожарные части. Несколько ранее, 5 мая 1966 г. постановлением Совета министров СССР в ведение МВД СССР была передана ведомственная пожарная охрана. Таким образом, в структуру пожарной охраны СССР стали входить: военизированная пожарная охрана (ВПО МВД СССР), профессиональная пожарная охрана (ППО МВД СССР), ведомственная пожарная охрана (охватывающая десять министерств и ведомств) и добровольная пожарная охрана.

ВПО МВД СССР подразделялась на две группы: ВПО по охране городов и ВПО по охране объектов. ВПО по охране городов организовывалась в важнейших административных пунктах, однако охрану небольших областных городов, тем более, районных центров, заводских поселков ВПО не обеспечивало. А вот обеспечение охраны объектов, имеющих важное значение, независимо от их территориального нахождения, являлось прерогативой военизированной пожарной охраны.

ВПО МВД СССР организовывалась, как правило, в небольших городах областного подчинения, райцентрах, рабочих поселках, а также на объектах народного хозяйства, не охраняемых ВПО.

Ведомственная пожарная охрана охватывала ряд министерств и ведомств: Министерство обороны, путей сообщения, морского флота, гражданской авиации и др. Предприятия, относящиеся к вышеперечисленным министерствам и ведомствам, также охраняются ведомственной пожарной охраной, которая создавалась по принципу ВПО МВД СССР. Общая численность ведомственной пожарной охраны утверждалась Советом министров СССР, а штаты по каждому объекту – соответствующим министерством или ведомством в пределах утвержденной для них Советом министров СССР общей численности.

Добровольная пожарная охрана СССР в соответствии с типовым Уставом, принятым 27 марта 1949 г., состояла из добровольных пожарных обществ и добровольных пожарных дружин. ДПО организовывались в союзных и автономных республиках, краях, областях, городах, райцентрах, на крупных промышленных объектах, колхозах и совхозах, а также отделениях "Сельхозтехники". ДПД создавались на промышленных предприятиях, в учреждениях, колхозах и совхозах, отделениях "Сельхозтехники". В школах создавались юношеские добровольные пожарные дружины (ЮДПД). Добровольная пожарная охрана создавалась там, где иные виды пожарной охраны, в силу второстепенной важности объектов, представле-

ны не были. Однако довольно часто на предприятиях функционировали два вида пожарной охраны: добровольная и ВПО или добровольная и ППО. Собственно, изложенная структура пожарной охраны СССР существует по сей день, за исключением явного сокращения объектовых пожарных команд, наблюдавшееся в конце XX в. и появление частных пожарных команд с 2006 г.

Централизация управления пожарной охраны позволила создать условия для улучшения оргштатной структуры влившихся частей, способствовала повышению качества подготовки личного состава и укреплению материально-технической базы. Однако основная нормативная работа касалась новостроек и проектных организаций, а деятельность органов пожарной охраны от инспекции до главка, сосредоточилась на принципах специализации.

Основные направления, на которых была сконцентрирована деятельность органов пожарной охраны в рассматриваемый период, это внедрение научно-технических достижений, широкое использование пожарной автоматики, вовлечение ИТР и рационализаторов в работу по снижению пожарной опасности новых технологий, совершенствования законодательной базы в области противопожарной безопасности.

Значимый вклад в исследование и внедрение наукоемких достижений осуществлялся научным потенциалом ЦНИИПО. В 1968 г. ЦНИИПО приказом МООП СССР № 437 был переименован во Всероссийский научно-исследовательский и опытно-конструкторский институт противопожарной обороны, а в 1969 г. приказом МВД СССР № 53 – во Всесоюзный научно-исследовательский институт противопожарной обороны (ВНИИПО).

В этот период нашли успешное разрешение фундаментальные исследования прикладного характера в области горения и взрыва (М.Г. Годжелло, С.И. Таубкин, В.Г. Монахов, А.Н. Баратов и др.); огнестойкости строительных конструкций (В.И. Голованов, Г.М. Радионов, В.С. Харитонов, А.В. Пчелинцев, В.Н. Щелкунов и др.). Научной группой под руководством профессора Г.И. Смелкова были разработаны модели снижения пожарной опасности электроприборов; противопожарной защиты резервуаров со сжиженными газами и легковоспламеняющимися жидкостями, жидкого водорода (И.А. Болодьян, В.И. Макеев, Ю.Н. Щебеко и др.); локализации и тушения крупных, массовых пожаров (Н.А. Копылов, И.Р. Хасанов), защиты промышленных объектов от пожаров и взрывов (В.И. Горшков, Ю.Н. Щебеко, В.И. Присадков, А.П. Шевчук, И.М. Смолин, А.С. Мелихов и др.).

Быстрое внедрение нового средства – пены средней кратности – для тушения пожаров на различных объектах народного хозяйства привело к резкому спросу на пенообразователь ПО-1, острый дефицит которого стал ощущаться в 60–70-х гг. Для решения этой проблемы учеными института под руководством М.В. Казакова была проведена большая работа по изыс-

канию сырьевой базы, разработке новых рецептур и организации массового производства пенообразователей ПО-1Д, ПО-6К, ПО-3АИ, ТЭАС. В результате производство пенообразователей возросло к 1973 г. в пять раз, а к 1985 г. в десять раз по сравнению с 1968 г. (годом начала массового внедрения пены средней кратности).

Сотрудниками института О.М. Курбатским и Н.В. Исавниным был разработан способ тушения нефтепродуктов в резервуарах путем подачи пены под слой горючего по эластичному рукаву, а И.И. Петровым и В.Ч. Реуттом – путем перемешивания горящего нефтепродукта воздухом или самим нефтепродуктом. Таким образом, были заложены основы успешного решения проблемы тушения крупных нефтяных пожаров, имеющих важное народнохозяйственное значение.

В начале 70-х гг. в пожарной охране страны начали широко внедряться автомобили газодляного тушения, в которых использовались отработавшие моторесурс турбоактивные авиационные двигатели (АГВТ). Эти автомобили оказались очень эффективными при тушении пожаров газовых и нефтяных фонтанов.

Однако применение этих автомобилей при кустовом методе бурения нефтяных месторождений в Тюменской области вызвало ряд сложностей. В связи с этим с 1972 по 1978 г. ГУПО МВД СССР, УПО УВД Тюменского облисполкома при активном участии ЦНИИПО проводится серия крупных опытов на Нижневартовском пожарном полигоне в Тюменской области по тушению пожаров на кусте с восемью одновременно горящими нефтяными скважинами.

Для защиты производственных помещений большого объема и технологических процессов группой ученых института совместно с Прилуцким ОКБ пожарных машин созданы пожарные автомобили с установками тушения порошковыми составами. В результате впервые в стране было организовано серийное производство автомобиля порошкового тушения АП-3 (130) модели 148. Созданы и освоены промышленностью пожарные автомобили комбинированного тушения легкого типа. Одновременно институт принял участие в разработке автомобиля комбинированного пенно-порошкового тушения тяжелого типа. Под руководством кандидата технических наук Ю.Ф. Яковенко проводятся работы по разработке съемных надстроек (контейнеров) для опорных пунктов пожаротушения, которые создадут условия для более эффективной борьбы с пожарами и позволят снизить затраты на производство и содержание пожарной техники.

Под руководством кандидата технических наук Ю.Я. Эглита в конце 60-х и начале 70-х гг., когда промышленность смогла обеспечить поставку эффективных порошковых составов, были разработаны и внедрены в практику порошковые огнетушители ОП-1 "Спутник", ОП-1 "Турист" и "Момент", а позднее ОП-2, ОП-5 и ОП-10.

В 70-е же г. были созданы воздушно-пенные огнетушители ОВП-100, ОВПУ-250, а несколько позднее – порошковые огнетушители ОП-100 и ОП-250 в передвижном и стационарном исполнении.

В XI пятилетке была проведена значительная модернизация углекислотных огнетушителей, включая ручные ОУ-2, ОУ-5, а также передвижные ОУ-25, ОУ-80.

Большое внимание в институте уделялось научным исследованиям в области пожарной сигнализации и автоматических установок пожаротушения. На смену морально и технически устаревшим пожарным извещателям в арсенал технических средств обнаружения загораний и оповещения о пожаре поступили новые модели современных извещателей и сигнально-пусковых концентраторов, обладающих значительно лучшими эксплуатационными показателями.

Под руководством доктора технических наук Е.Н. Иванова проведены работы по усовершенствованию и развитию элементов спринклерно-дренчерных установок, созданию основных типов водооросителей, модернизации запорно-пусковых устройств, повышению пропускной способности трубопроводов. К числу последних достижений института в области развития спринклерных установок относится разработка принципиально новой высокоэффективной системы автоматической пожарной защиты высотных стеллажных складов "Каскад".

Первая в нашей стране автоматическая установка пенного пожаротушения была разработана в 1963 г. О.М. Курбатским и А.Ф. Ивановым. Несколько позже была создана автоматическая установка пенного пожаротушения локального действия для предприятий по производству синтетического каучука. В 1973 г. автоматические установки пенного пожаротушения были внедрены на высотных механизированных стеллажных складах.

Был разработан ряд рекомендаций по проектированию тушения крупных пожаров в особо сложных условиях, создано наиболее мощное средство тушения пожаров – самоходный лафетный ствол СЛС-100 (ГТ-СМ) на шасси гусеничного транспортера, с подачей воды 100 л/с и устройство для изменения формы водяной и пенной струи. Разработана и внедрена современная пожарная каска с защитным щитком из высококачественной термостойкой пластмассы. Кроме того, создан и серийно производится коленчатый подъемник высотой подъема 30 м.

Для тушения пожаров, связанных с авиационными катастрофами, а также спасения людей из самолетов под руководством кандидата технических наук Ю.Я. Эглита создан новый тип пожарного автомобиля – аэродромного пожарно-спасательного, снабженного комплексом специального оборудования для проведения спасательных операций. Создан также оригинальный тип пожарного автомобиля, снабженного мощной вентиляционной установкой и предназначенного для удаления дыма из коммуникационных узлов высотных зданий с целью обеспечения безопасной эвакуации людей при пожарах. Этот автомобиль может быть использован как

установка тушения воздушно-механической пеной высокой кратности с весьма высокой производительностью.

Получили дальнейшее развитие исследования по совершенствованию имевшихся и созданию новых первичных средств тушения пожаров – огнетушителей. Был модернизирован выпускавшийся многие годы ручной химический пенный огнетушитель под названием "Богатырь". В 60-е гг. разработаны бромэтиловые огнетушители ОУБ-3 и ОУБ-Г, промышленный выпуск которых осуществляется до настоящего времени. В 70-х гг. были испытаны воздушно-пенные огнетушители ОВП-5, ОВП-10, однако их серийное производство не было освоено. С 1946 г. в крупных городах РСФСР и союзных республик при управлениях пожарной охраны организуются пожарно-испытательные станции. Необходимость повышения оперативности в разработке эффективных пожарно-технических рекомендаций на местах привела к созданию в 1979 г. на базе этих станций испытательных пожарных лабораторий. К 1985 г. было создано 106 таких лабораторий. Научно-методическое руководство их деятельностью осуществляет институт.

Интересным техническим решением, обеспечивающим противопожарную защиту железнодорожных зданий, сооружений и подвижного состава, были автодрезины и автовагоны – своеобразная попытка совместить преимущества пожарного автомобиля и поезда. Однако специфика используемой на железной дороге техники не позволила организовать техническое развитие и массовое производство современных пожарных дрезин.

К 1975 г. пришлось отказаться от выпуска подобной техники. Альтернативой дрезинам стали пожарные поезда, оснащенные пожарно-техническим оборудованием, большим количеством вывозимых огнетушащих веществ, новыми пожарными насосами и установками пожаротушения.

Совершенствование форм и методов в области пожарной безопасности имело место в этот период не только в развитии пожарной науки и техники. Продолжался поиск эффективных организационных мер. В городах и районах создавались отделения и инспекции госпожнадзора. Широкое распространение получили всесоюзные и кустовые семинары работников пожарной охраны и инженерно-технического персонала ведущих отраслей народного хозяйства. Их проведение способствовало повышению профессионализма работников пожарной охраны, более глубокому и всестороннему изучению и внедрению в практику новейших достижений в области предупреждения и тушения пожаров. Все это не замедлило сказаться на результатах.

За 1966–1970 гг. в стране было предупреждено свыше 1 млн пожаров, почти 100 тыс. пожаров ликвидировали в начальной стадии без причинения материального ущерба. На пожарах спасено почти 30 тыс. человек. Производство пожарных автомобилей увеличилось на 38%, мотопомп на 59 %, огнетушителей на 21 %, пожарно-технического вооружения – на

59 %. В серийное производство внедрили 18 моделей автомобилей на шасси ЗиЛ-131, Урал-375 ГАЗ-66, ГАЗ-53А, 12 типов огнетушителей. Доказали свою высокую эффективность специальные машины, применяемые для тушения нефтяных, газовых и нефтегазовых фонтанов. Промышленность освоила выпуск КИП-8, отражательных костюмов из отечественной ткани. Широкое применение получила автоматика. В 1970 г. с ее помощью спасли от огня материальных ценностей на сумму свыше 3 млн. рублей.

Потребность в подготовке большого количества квалифицированных кадров для пожарной охраны способствовала активной работе ГУПО по созданию сети высших учебных заведений страны. К концу 60-х гг. шесть пожарно-технических училищ (в Ленинграде, Свердловске, Харькове, Львове, Иванове и Иркутске) готовили пожарных специалистов средней квалификации. В ряде городов открылись пожарные техникумы. На базе высших пожарно-технических курсов в 1957 г. был создан факультет инженеров противопожарной техники и безопасности, который вошел в состав Высшей школы МВД СССР. С 1960 г. адъюнктура Высшей школы МВД начала готовить научно-педагогические кадры для данного факультета. А в 1973 г. на базе факультета организуется Высшая инженерная пожарно-техническая школа (ВИПТШ) с численностью курса очного обучения 250 слушателей. В 1978 г. были созданы два иногородних факультета ВИПТШ – Иркутский и Ташкентский с численностью курса по 50 слушателей. Кадровая политика ГУПО позволила в короткий срок обеспечить квалифицированными кадрами руководящий состав гарнизонов пожарной охраны.

В постановлении Совета министров от 15 июля 1977 г. "О мерах по повышению пожарной безопасности в населенных пунктах и на объектах народного хозяйства" указывается, что обеспечение противопожарной защиты городов, других населенных пунктов и объектов народного хозяйства, является важнейшей государственной задачей Советов министров союзных и автономных республик, исполкомов Советов народных депутатов, министерств, предприятий, организаций, учреждений, совхозов и колхозов, которые несут ответственность за ее выполнение. Постановление охватывало большой комплекс государственных мер борьбы с огнем в условиях научно-технической революции. В частности, признано целесообразным иметь в системе МВД СССР единый вид пожарной охраны, для чего предложено преобразовать в 1978–1990 гг. профессиональную пожарную охрану в военизированную. На МВД СССР были возложены учет пожаров на объектах народного хозяйства (кроме объектов Министерства обороны СССР и КГБ при Совете министров СССР) осуществление строительства полигона для испытания образцов пожарной техники и средств пожаротушения, разрабатываемых ВНИИПО, предприятиями и организациями промышленности.

Также был предусмотрен ряд противопожарных мер, подлежащих выполнению на промышленных предприятиях. Этим постановлением Со-

вет министров СССР обязал советы министров союзных республик предусматривать в годовых планах (по отрасли "коммунальное хозяйство") обеспечение необходимых объемов капитальных вложений в строительство зданий пожарных депо, а также лимитов подрядных работ на капитальный ремонт зданий.

26 декабря 1977 г. было утверждено Положение о государственном пожарном надзоре в СССР, в котором обобщен накопленный за 40 лет опыт работы, определены права и обязанности органов ГПН. В 1986 г. в это Положение внесены изменения и дополнения.

В целях пропаганды пожарной безопасности по инициативе ГУПО во всех регионах создаются постоянно действующие пожарно-технические выставки и испытательные пожарные лаборатории, проводятся противопожарные конференции. На телевидении и радио стали регулярно проводиться передачи на противопожарные темы и т. п.

Изменились требования к организации подготовки личного состава. Во многих гарнизонах были созданы городки физической и психологической подготовки. Условия тренировки в них максимально приблизили к реальной обстановке при пожаре. Большое развитие в этот период получил пожарно-прикладной спорт (ППС), как одна из форм профессиональной подготовки личного состава пожарной охраны, способствующей совершенствованию физических качеств, профессионально-прикладных умений, навыков, психологической устойчивости огнеборцев в борьбе с пожарами и стихийными бедствиями.

В июле – августе 1980 г. в Москве проходили XXII Олимпийские игры. На пожарных легла особая ответственность по обеспечению пожарной безопасности спортивных объектов. При ГУПО был создан олимпийский отдел, разработавший комплексный план организационно-технических мероприятий, направленных на усиление государственного пожарного надзора и пожарной охраны объектов, связанных с проведением Олимпиады. Пожарные специалисты в содружестве с проектировщиками сделали все, чтобы обеспечить надежную гарантию пожарной безопасности олимпийских объектов. Были установлены единые и обязательные для всех, в том числе спортсменов и гостей Олимпийских игр, требования пожарной безопасности. В соответствии с этим документом на всех объектах были созданы добровольные пожарные дружины и пожарно-технические комиссии, назначены ответственные за соблюдение противопожарного режима и исправное состояние средств пожаротушения. Весь маршрут олимпийского огня был разбит на участки, для которых были выделены личный состав и пожарная техника. Координацию работ по обеспечению пожарной безопасности городов, населенных пунктов и объектов, расположенных вдоль трассы, возглавили специальные штабы, созданные при МВД, УВД. В каждом населенном пункте были разработаны планы-карты расположения объектов, источников водоснабжения, определены места установки пожарной техники и средств связи, откорректированы карточки пожароту-

шения на особо важных и пожароопасных объектах, местах массового пребывания людей.

В результате предпринятых органами пожарной охраны мер в местах, связанных с проведением Олимпиады и ее культурной программы, пожаров не было.

Период с 1968 по 1985 г. характеризуется хотя и медленным, но поступательным ростом добровольных пожарных организаций как в области пожарно-профилактической работы, так и профильной производственной деятельности.

На 1 января 1986 г. в систему ВДПО входили 72 республиканских (АССР), краевых и областных советов, которые объединили более двух тысяч городских и районных советов с общим числом членов более 13 млн. человек. Объем производственной деятельности, осуществляемой специализированными ремонтно-строительными управлениями и производственными участками противопожарных работ, составил в 1985 г. 126 млн. рублей.

Профилактическая и производственная деятельность организаций ВДПО существенно влияла на улучшение противопожарного состояния объектов народного хозяйства городов и сельской местности. О боевитости пожарных дружин и актива Общества свидетельствуют данные, что за пятилетний период (1980–1985 гг.) ими до прибытия пожарных подразделений успешно ликвидировано 113 тыс. пожаров и загораний, чем сохранено от уничтожения огнем материальных ценностей на сумму около 500 млн. рублей.

С начала 80-х гг. отмечался прогрессирующий рост количества пожаров и убытков от них. С целью привлечения широких слоев общественности к делу борьбы с пожарами, Совет министров РСФСР принял постановление от 29 апреля 1984 г. № 162 "О работе Всероссийского добровольного пожарного общества". Впервые в советский период принимается правительственный акт, в котором содержится комплекс развернутых мер по улучшению работы организаций ВДПО в деле профилактики и тушения пожаров.

В составе аппарата Центрального совета создается трест "Спецпожремстрой", на который возлагаются обязанности по дальнейшему развитию традиционных противопожарных работ и освоению новых видов профильной деятельности (зарядка порошковых огнетушителей, изготовление знаков безопасности, проверка и ремонт выкидных пожарных рукавов и др.).

В 80-е гг. в организации ВДПО возникли определенные трудности с квалифицированными кадрами. Зачинатели пожарного Общества с годами сошли со сцены, а пришедшие им на смену новые люди зачастую не имели специальной подготовки. Остро встал вопрос подбора и подготовки кадров, в первую очередь руководящего звена. По ходатайству МВД СССР Совет министров СССР разрешил, в порядке исключения, направлять на



работу в ЦС ВДПО лиц с офицерским званием при условии их избрания в установленном порядке. Начиная с V съезда ВДПО в руководство Центрального совета избираются пожарные специалисты высокой квалификации, имеющие воинские звания: генерал-лейтенант Г.П. Тесленко, полковники внутренней службы П.М. Башлаков, Г.М. Дмитриев, В.К. Верескунов, Ю.Ф. Севалкин, В.П. Скоробогатько.

К началу 80-х гг. в XX в. пожарная охрана Советского Союза являлась мощной, соответствующей современным условиям, технически оснащенной структурой, успешно справлявшейся со стоящими перед ней задачами. В ее составе находилось около 200 тыс. человек личного состава, из них более 3/4 военизированной пожарной охраны. Поддержанию пожарной безопасности способствовало достаточное количество разнообразной пожарной техники, только пожарных автомобилей различного назначения было около 30 тыс. единиц.

В 1984 г. вместо ушедшего на пенсию генерал-лейтенанта Ф.В. Обухова ГУПО возглавил А.К. Микеев, доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН, заслуженный деятель науки РФ. До назначения начальником ГУПО МВД СССР генерал А.К. Микеев возглавлял ВНИИ противопожарной обороны. А.К. Микееву довелось управлять (1984–1992 гг.) пожарной охраной в очень сложный для страны период. К середине 80-х гг. в стране ухудшается социально-экономическая обстановка, что не замедлило сказаться и на состоянии пожарной безопасности. Ухудшилось финансирование пожарной охраны, меньше стало поступать в подразделения пожарной техники, например, укомплектованность пожарными автомобилями составила всего 85 %.

В этот непростой период руководство пожарной охраны с большим трудом пыталось сохранить боеспособность пожарных команд, стабилизировать ухудшение пожарной безопасности. В связи с чем коллегия МВД СССР в решении от 30 января 1985 г. "О совершенствовании деятельности пожарной охраны, повышении пожарной безопасности в ведущих отраслях народного хозяйства" потребовала повысить качество пожарно-профилактических обследований, перестроить работу районного звена, устранить недостатки в учебной и воспитательной работе, боевой подготовке и тренировках, повысить внимание к профилактике загораний в личных хозяйствах граждан, дачных кооперативах и садоводческих товариществах. Серьезно был поставлен вопрос и об усилении контроля за учетом пожаров и загораний.

Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 28 марта 1985 г. № 916 был утвержден ГОСТ 12.1.004-85 "Система стандартов безопасности труда. Пожарная безопасность. Общие требования", который действовал с 1.07.86 до 1.07.91 г. Данный стандарт был вызван необходимостью совершенствования действующего ГОСТ 12.1.004-76. В новой редакции стандарта были учтены последние достижения в области пожарной безопасности.

В отличие от предыдущей редакции данный стандарт в качестве приложений содержал методики расчета вероятности возникновения пожара (взрыва), воздействия опасных факторов пожара на человека, экономического эффекта от внедрения систем и противопожарной защиты; "Наставление по организации работы органов Государственного пожарного надзора" (1987 г.); постановление ЦК КПСС и СМ СССР "О мерах по дальнейшему укреплению пожарной безопасности в стране".

Эти руководящие и директивные документы были направлены на совершенствование службы пожаротушения, повышение эффективности работы профилактических органов, снижение пожарной опасности объектов.

Несмотря на все усилия ГУПО положение с пожаробезопасностью в стране 80-е г. постоянно усложнялось. Ухудшение было связано с тем, что организация пожарного дела не поспевала за промышленным развитием. В то время как нарастание положительных показателей социально-экономического развития страны в эти годы замедлялось, неизменно возрастало количество пожаров и сумма ущерба от них. Если в 80-е г. ежегодно происходило от 3,5 до 3,8 тыс. пожаров, то к середине 90-х гг. их количество увеличивается до 6 тыс. Увеличивается количество крупных пожаров, из которых особняком стоит Чернобыльская катастрофа, происшедшая 26 апреля 1986 г., вследствие взрыва на одном из блоков Чернобыльской АЭС. Исключительный героизм в первые часы после взрыва 4-го энергоблока АЭС проявили обслуживавшие станцию пожарные ВПЧ-2 во главе с майором Л.П. Телятниковым. Действуя более часа в условиях мощного ионизированного излучения, они сумели перекрыть огню путь к 3-му энергоблоку, получив при этом опасные для жизни дозы облучения (шестеро – смертельные). Троице пожарным – Л.П. Телятникову, В.Н. Кибенкку, В.П. Правику (посмертно) присвоено звание Героя Советского Союза.

Аварии на АЭС случались и ранее: в 1978 г. пожар на Белоярской АЭС; в 1982 г. – на Армянской АЭС; в 1984 г. – на Запорожской АЭС, но трагедия Чернобыля по ее последствиям и драматичности является самым страшным событием в ряду подобных катастроф.

Крупные пожары, аварии, катастрофы, приведшие к многочисленным человеческим жертвам и нанесшие огромный материальный ущерб народному хозяйству страны, выдвинули на передний план задачу более четкой координации и взаимодействия всех специальных служб в экстремальных условиях.

В соответствии с новыми требованиями приказов МВД СССР от 29 марта 1989 г. создаются 8 региональных специализированных отрядов, предназначенных для проведения первоочередных спасательных работ в районах стихийных бедствий. В республиканских и областных центрах организовывается 69 специализированных частей военизированной пожарной охраны, имевшие аналогичные задачи. В структуре отрядов предусматривались функциональные подразделения: пожарно-спасательные группы,

водолазные отделения, медицинскую службу, отделения радиационной и химической безопасности, отделения кинологов.

Тем не менее, несмотря на организационные мероприятия, положение с пожарами и пожарной безопасностью обострялось. Статистика бесстрастно констатировала неуклонный рост количества пожаров, увеличение ущерба и гибели людей на пожарах. Общий системный кризис, поразивший страну, повлиял на спад производства, появление неплатежей, резкое ослабление финансирования пожарной охраны, нарушил координацию усилий министерств и ведомств при решении вопросов пожарной безопасности. Ослабло также внимание служб МВД по предупреждению и раскрытию преступлений, связанных с поджогами. Обострились проблемы по кадровому обеспечению, резко сократился выпуск пожарной техники. К 1990 г. было снято с производства 8 из 13 специальных автомобилей, выпускавшихся до 1985 г. За 10 лет годовой объем производства противопожарных КИП-8 сократился с 22000 до 12000, а АСВ-2 – с 3000 до 500 штук. При ежегодной потребности 16 млн. огнетушителей их стало выпускаться 4,7 млн.

С 1991 г. управление пожарной охраны страны, как всей системой обеспечения пожарной безопасности, вступило в полосу радикальных реформ. Этот период характеризуется переходом от централизованно-планируемой экономики к рыночной.

Недооценка роли государства как координатора реформ привела к распаду долговременных связей не только между республиками бывшего СССР, но и между отдельными субъектами Российской Федерации; к инфляции, которая начала снижаться лишь к 1996 г., падению жизненного уровня основной части населения и, как следствие, к резкому уменьшению платежеспособного спроса, а соответственно, и производства; большим потерям промышленного и научно-технического потенциала; значительному оттоку из России капитала, что отразилось на искусственном занижении курса рубля и т. д.

Пожарная охрана и пожарная безопасность не избежали влияния затянувшегося в стране кризиса. Реальные потери от пожаров резко возросли. В этот период ежегодно от огня лишаются жилья около 1 млн человек, уничтожается около 1 млн кв. м площадей производственного и сельскохозяйственного назначения, сгорает до 2 млн гектаров леса. С началом перестройки произошли коренные изменения и в структуре выпуска пожарных автомобилей в стране: с производства были сняты остро востребованные пожарной охраной специальные пожарные автомобили (кроме автолестниц), при этом объемы производства остались без изменения за счет увеличения выпуска автоцистерн типа Ц-40. Произошла явная структурная деформация производства, которая негативно отразилась на структуре парка.

Это был удар по пожарной охране, от которого она не оправится до начала XXI века: специальные пожарные автомобили оставались в течение

многих лет самой дефицитной продукцией, а остававшиеся на вооружении модели через некоторое время устаревали по нормативному возрасту.

Сложное экономическое положение многих отраслей хозяйства, погоня за сиюминутной прибылью, поиск любых резервов для повышения заработной платы привели к резкому сокращению ассигнований на противопожарные мероприятия, сокращению служб охраны труда, в функции которых входили и вопросы пожарной безопасности. В девяностые годы были сокращены должности инженеров по охране труда, технике безопасности во многих районных агропромышленных объединениях, колхозах и совхозах, что отрицательно повлияло на организацию профилактики и тушения пожаров в сельской местности. Стало массовым явлением сокращение численности, и даже полная ликвидация объектовой пожарной охраны.

В сложной социально-экономической ситуации с особой силой проявилось отрицательное отношение отдельных граждан и коллективов к проблеме пожаров, постепенно сложившееся и ставшее устойчивым за годы советской власти. Это, прежде всего, равнодушие, безответственность в результате отчуждения людей от собственности, которую только собственник может заботливо охранять от вора, пожара и прочих напастей. Это развившееся в результате чрезмерной централизации и монополизации пожарной охраны как государственной службы, чрезмерное доверие государству как гаранту их безопасности и защищенности, в результате чего были утрачены хорошие традиции подниматься против пожара всем миром, зачастую решая проблему тушения еще до прибытия пожарной части. С традициями утеряны и навыки борьбы с огнем. В случае возникновения пожара для состояния и поведения людей стали типичными растерянность и беспомощность. В результате недостаточной и искаженной информации о последствиях пожаров (число пожаров, число человеческих жертв пожаров, материальный ущерб) у населения и органов власти сложилось нереальное, сглаженное, приукрашенное представление о состоянии пожарной безопасности страны, территории, государственных, общественных и личных хозяйств. Наконец, в стране распалась система противопожарного обучения и воспитания населения, которая в течение десятилетий подменялась недостаточно эффективной противопожарной агитацией и пропагандой, в результате чего у многих граждан и должностных лиц притупилась бдительность. Они растеряли накопленный опыт и умение ориентироваться в элементарных ситуациях, не говоря уже о более сложных, например, при пожарах в многоэтажных зданиях.

Пожарная безопасность требует постоянного совершенствования организации пожарной охраны и технического оснащения, и, следовательно, осознанного роста затрат на нее. Игнорирование этих задач приводит не только к негативным последствиям материального характера, но и может нарушить то относительное равновесие в жизнедеятельности народно-хозяйственного комплекса, в результате которого последствия могут стать необратимыми. В этот период страна вплотную подошла к этому рубежу.

Условия для быстрого и резкого повышения огнеопасности возросли, а противодействие им ослабло.

Сознавая глобальность проблемы обеспечения пожарной безопасности, руководство страны осуществляет ряд организационных реформ. В начале 90-х гг. в результате распада СССР создается МВД Российской Федерации. Функции организации, совершенствование структуры ее подразделений передали МВД автономных республик, ГУВД, УВД краев и областей на ГУПО, начальником которого назначается генерал-майор В.Е. Дедиков (1991–1995), возложили вопросы организационной и технической политики: разработку общегосударственных стандартов, норм, правил пожарной безопасности, руководство пожарной охраной на режимных предприятиях, координацию межреспубликанских мероприятий по тушению крупных пожаров, руководство РСО. Главк остался и заказчиком пожарной техники, средств пожаротушения, а также координатором межотраслевых проблем, международного сотрудничества.

С распадом Советского Союза в 1991 г. и ухудшением экономического положения, динамика роста гибели во время пожаров начинает принимать угрожающий характер. К 1995 г. она достигла своего апогея, составив 16 тыс. человек. Большими усилиями всего личного состава ГПС эту цифру к концу XX в. удалось снизить до 14 тыс. Дальнейшее снижение и доведение количества жертв в результате пожаров к показателям советского времени (7–8 тыс.) не удалось даже в начале XX в., когда экономическая и политическая обстановка становится более благоприятной.

Беспокойство по поводу сложившегося тревожного положения с пожарной безопасностью страны пожарная общественность изложила в докладе Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину "Горящая Россия", в котором отмечалось, что среднегодовой темп прироста количества пожаров за 5 лет увеличился в 22 раза. Приводились и другие печальные данные.

Сознавая глобальность проблемы обеспечения пожарной безопасности, руководство страны преобразует пожарную охрану в противопожарную и аварийно-спасательную службу МВД Российской Федерации. Расширение функций увеличило нагрузку на подразделения, потребовало улучшения материально-технической оснащенности. Подсчеты показали, что только для военизированных противопожарных служб необходимо построить и отремонтировать более 1400 зданий, выделить на техническое оснащение 550–620 млн рублей (в ценах 1990 г.). Пожарные МВД России тушили 90–95 % всех возникавших пожаров, в то время как их ресурсное обеспечение составляло лишь 40 % от общего объема ресурсов, направляемых в стране на цели пожаротушения.

С переводом на 4-сменное дежурство укомплектованность боевых расчетов на пожарных автомобилях составила 50 %. Только на укрепление имевшихся подразделений и создание аварийно-спасательных структур требовалось дополнительно не менее 50000 единиц. Однако сложная политическая ситуация не позволила увеличить финансирование пожарной

охраны. Проблемы нарастали. Созданные специализированные подразделения не были укомплектованы личным составом. На их вооружении находилось 51 % положенной техники, из которой 32,7 % нуждалось в замене или ремонте.

Однако в условиях экономического кризиса к решению многих неотложных вопросов так и не приступали. Возникли новые трудности в работе пожарной охраны, обусловленные правовой неотрегулированностью пожарных служб, отсутствием экономического механизма для выполнения противопожарных требований, неудовлетворительным состоянием производства пожарно-технической продукции. В итоге количество пожаров возросло, в том числе и крупных. 23 августа 1993 г. постановлением Совета министров РФ Службу противопожарных и аварийно-спасательных МВД РФ преобразовали в Государственную пожарную службу (ГПС). В обязанности ГПС вменялись: разработка и реализация научно-технической политики, координация противопожарной деятельности министерств и ведомств. Госпожнадзор наделили рядом новых функций и прав в области сертификации продукции и лицензирования отдельных видов деятельности, работ и услуг по пожарной безопасности.

В декабре 1994 г. был принят закон "О пожарной безопасности". Проблема обеспечения пожарной безопасности перестала быть узковедомственной и превратилась в одну из важнейших функций государства. Под пожарной безопасностью в соответствии с законом, следует понимать состояние защищенности от пожаров личности, имущества, общества и государства.

Для решения этой задачи государством создана специальная система обеспечения пожарной безопасности (СОПБ), т. е. совокупность сил и средств, а также мер правового, организационного, экономического, социального и научно-технического характера, направленных на борьбу с пожарами.

Основными элементами СОПБ являются органы государственной власти, органы местного управления органы управления и подразделения пожарной охраны, учреждения, предприятия и другие организации, принимающие участие в обеспечении пожарной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Основным видом пожарной охраны в России является Государственная противопожарная служба (ГПС), которая входит в состав Министерства внутренних дел Российской Федерации в качестве единой самостоятельной оперативной службы.

С начала XX в. социально-экономическое положение страны начинает медленно улучшаться. Некоторые позитивные изменения стали происходить и в пожарной охране.

В соответствии с указом Президента РФ В.В. Путина от 9 ноября 2001 г. № 1309 "О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности" Государственная противопожарная служба

МВД РФ преобразована в Государственную противопожарную службу Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России). Пожарной общественностью очередная реорганизация пожарной охраны была воспринята довольно сдержанно.

Изменения, внесенные в начале 2005 г. в Федеральный закон "О пожарной безопасности", расширили содержательные подходы к деятельности пожарной охраны, которая отныне приобрела статус пожарно-спасательной службы в составе МЧС России.

Новый статус пожарной охраны требует соответствующих подходов к техническому оснащению оперативных подразделений, поскольку проведение аварийно-спасательных работ становится для них такой же основной функцией, как и тушение пожаров.

Основными техническими средствами оперативных подразделений являются пожарные автомобили с входящими в их комплектации пожарно-техническим вооружением, обеспечивающие тушение пожаров и проведение спасательных работ, а также средства индивидуальной защиты и спасения, обеспечивающие надежность и безопасность действий личного состава.

В первые годы XXI в. ситуация с техническими средствами борьбы с пожарами начинает исправляться. Появились предприятия, которые доминируют на внутреннем рынке. В первую очередь это ОАО "Пожтехника" (Торжок), которое выпускает практически всю номенклатуру пожарных автомобилей, востребованную пожарной охраной; это Варгашинский завод ППСО (Курганская область); это Урало-Сибирская пожарно-техническая компания, АМО ЗИЛ, КамАЗ и ряд других предприятий.

В настоящее время около 20 предприятий России являются производителями пожарных автомобилей различного назначения. Причем, свою деятельность они вынуждены начинать с создания и организации производства пожарных автомобилей нового поколения. Дело в том, что действующий парк пожарных автомобилей устарел физически и морально, а его структура не соответствует новым задачам, стоящим перед пожарной охраной в связи с интеграцией ее в структуру МЧС и приобретением статуса пожарно-спасательной службы.

На вооружении пожарной охраны находятся тысячи единиц сложной современной техники и передовые разработки систем противопожарной защиты. Сотни современных зданий пожарных, теплодымокамер, полос огневой и психологической подготовки, спортивных городков возведено только за последние годы. Активно и целенаправленно ведутся работы по реконструкции и ремонту действующих.

Пожарные подразделения обладают мощным потенциалом высококвалифицированных специалистов, имеющих практический опыт решения неординарных задач. Непрерывно совершенствуется система подготовки

кадров. Большое внимание уделяется популяризации и развитию пожарно-прикладного спорта.

На пороге XXI столетия, века поиска новых энергетических источников, времени создания небывалых технологий и научных открытий, к сожалению, не снижается идущая за всем этим опасность человеческой неосторожности, халатности, возникновения технических неисправностей, способных привести к беде, когда огонь из верного союзника человека превращается в его опасного врага.

## **5. Органы внутренних дел в период перестройки**

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 г. 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 от-



мечалось 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 самогонование 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. Существенно снизилось число краж государственного имущества (10,2 %) и групповая преступность (19,1 %). В Российской Федерации, 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.

С началом перестройки (особенно с момента принятия закона о кооперации в 1988 г.) возможность легализации капиталов получили «теневики». Вчерашние преступники становились бизнесменами. Их ряды заметно пополнялись бывшими партийными и комсомольскими функционерами – обладателями стартового капитала в виде денег своих организаций и связей. Но, придя в легальный бизнес, они неизбежно привели за собой и своих кураторов из мира криминала.

С самых первых шагов Российский бизнес оказался накрепко связан с преступностью. Государство, с одной стороны, усугубляло ситуацию налоговой политикой, несовершенством законов, противоречивыми указами и постановлениями, денежными реформами, игрой с курсом рубля, приватизацией; с другой – ужесточение законов и нестабильность государства поворачивали бизнес в сторону скорейшего обогащения (а не экономического развития), ухода обратно в "тень", а у бизнесменов и/или преступников вызывало желание обезопасить себя путем "вхождения во власть" (максимальная свобода в безнаказанном нарушении законодательства).

Руководство страны и союзного министерства пытались разрешить сложившуюся ситуацию чисто бюрократическими методами. Усиливался

контроль за деятельностью ОВД, определялись пути совершенствования управленческой деятельности и повышение уровня аналитической работы, путем 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.

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 СССР. 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 В.В. Федорчуку 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 – 6-е 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.

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 Временном 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 включала: 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, не 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.

Состояние кадров органов внутренних дел вызывало серьезную озабоченность. 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 % 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 3-х 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 3 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 (ГУООП) МВД СССР было создано Управление по организации работы участковых инспекторов милиции и их взаимодействия с общественностью.

## **6. Органы внутренних дел Российской Федерации в 1991–2010 годах**

12 июня 1990 г. I 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.

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 Б.Н. Ельцин 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. СССР как государство и субъект международного права прекратил свое существование. РСФСР стала именоваться – Российская 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 России определен в 3400 человек. Штаты центрального аппарата МВД России были установлены гораздо большими, чем 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 них 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 жертв 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 том же 1992 г. министром внутренних дел утверждены штаты и положения основных подразделений МВД России.

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 СНГ. Первое такое совещание состоялось 3 августа 1992 г. министры внутренних дел стран СНГ подписали соглашения "О взаимоотно-

шениях 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 госавтоинспекции". Приказом утверждены: Временная инструкция, штат и Примерное положение о подразделении собственной безопасности Госавтоинспекции МВД рес-



публик. 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 г.), ближайшую (до 2000 г.) и отдаленную (до 2005 г.) 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 г. утверждено Положение о Главном управлении правовой работы и внешних связей (ГУПРиВС) Министерства внутренних дел Российской Федерации.

В марте 1996 г. в МВД РФ было образовано Управление информации и общественных связей. На Управление информации (УИ) была возложена организация и непосредственное осуществление информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел. В его составе 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 общественного

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. Из числа организационных новшеств можно назвать образование Управления оперативно-технических мероприятий, Управления радиоэлектронной безопасности (позже переименовано в Управление безопасности информационных технологий, а в 1998 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.

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.

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 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 была сформирована Федеральная миграционная служба (ранее этим занималось упраздненное Министерство по делам национальностей).

В марте 2003 г. был создан самостоятельный федеральный орган - Государственный комитет Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических и психотропных веществ.

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 (ГУООП 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.

В 90-х г. начинается широкое интегрирование российской организованной преступности в общемировую систему. В результате ликвидации "железного занавеса", возможности бесконтрольно использовать денежные средства преступники обрели подвижность. Уже в 70-х г. в США (Евсей

Агрон) и некоторых странах Западной Европы отмечалась повышающаяся активность "русских" криминальных сообществ. К середине 90-х этот факт стал очевидным. Новая волна эмигрантов, "деловые" поездки, возникновение нового коммерческого класса ("челноки"), туризм – широко экспортировали преступность в страны ближнего и дальнего зарубежья. Венгрия и Чехия становятся привлекательными для вложения средств и ведения легального и полуполюгального бизнеса (отмывание денег), Польша – территория транзита нелегальных партий оружия, похищенных автомобилей, наркотиков и т.п., один из крупнейших производителей синтетических наркотиков в Европе.

Глобализация – *свободная внешняя торговля*. Рассматривая историю развития капитализма в Западной Европе с XII по XIX вв., известный историк-мыслитель И. Валлерстайн писал, что, в отличие от протекционизма, играющего важную роль в достижении государством долгосрочных преимуществ, свободная торговля служит «максимизации краткосрочной прибыли классом торговцев и финансистов», т. е. классом олигархии. Эпохи глобализации – резкого увеличения международной торговли, которые периодически возникали в истории Европы, Средиземноморья и всего мира, всегда сопровождались ростом товарной и финансовой спекуляции, что являлось причиной быстрого роста могущества и влияния олигархии. Кроме того, на первом этапе они сопровождались инфляцией, обесценением сбережений, в том числе в золоте и серебре, и резким увеличением товарного разнообразия и изобилия в связи с наплывом импортных товаров и изделий. Все эти явления: рост возможностей спекулятивного обогащения, обесценение ранее сделанных сбережений, товарное изобилие, – во все эпохи выступали катализатором коррупции среди чиновников, которые, не выдержав возникших соблазнов, «пускались во все тяжкие». Кроме того, олигархия, обогатившаяся на спекуляциях, начинала активно внедряться во власть, становясь крупными чиновниками. Все это приводило к резкому увеличению коррупции государства.

Этому можно привести множество примеров. Одним из них является резкое усиление коррупции в СССР – России в эпоху Горбачева – Ельцина по сравнению с предшествующей эпохой, что является общепризнанным фактом. Одной из главных причин такого роста коррупции был не только начавшийся переход от нерыночной системы (социализма) к рыночной (капитализму), но и отмена в конце 80-х гг. внешнеторговой монополии государства и предоставление предприятиям и фирмам свободы внешне-торговой деятельности, без введения какой-либо адекватной системы таможенных пошлин, которые могли бы остановить лавину начавшейся спекуляции.

Из СССР в то время на экспорт хлынул поток товаров (сырье, потребительские товары, продовольствие), предлагавшихся исключительно дешево ввиду большой разницы между ценами внешнего и внутреннего рынка, что буквально опустошило последний. «Многие товары, – пишет С.Г.

Кара-Мурза, – при спекуляции давали выручку 50 долларов на 1 рубль затрат и покупались у предприятия «на корню». Некоторые изделия (алюминиевая посуда) превращались в удобный для перевозки лом и продавались как материал. По оценкам экспертов, в 1990 г. была вывезена 1/3 потребительских товаров. Вот пример: зимой 1991 г. к премьер-министру В.С. Павлову обратилось правительство Турции с просьбой организовать по всей территории Турции сеть станций технического обслуживания советских телевизоров, которых имелось уже более миллиона. По официальным данным из СССР в Турцию не было продано ни одного телевизора». В результате в 1990–1991 гг. потребительские товары буквально «смыло» с прилавков магазинов. Это было следствием внезапно введенной «открытости» экономики, которая до этого в течение 70 лет оставалась абсолютно закрытой.

Все эти негативные последствия государство могло относительно легко прекратить, введя высокие пошлины на ввоз и вывоз товаров и строгий таможенный контроль (как это было сделано, например, в Китае, начавшем рыночные реформы чуть ранее, чем СССР). Тогда бы основная часть спекулятивной прибыли поступала в госбюджет, а не в карманы предприимчивых дельцов и чиновников, и в бюджете не образовалась бы огромная «дыра». Да и не было бы в таком случае резкого вывоза сырья и потребительских товаров за границу – ведь именно их дешевизна и отсутствие пошлин и создавали к этому такие огромные стимулы. Но ничего этого сделано не было.

Пострадало, в конечном счете, население. В результате спекуляции и коррупции образовался огромный дефицит бюджета, что привело к гиперинфляции и обесценению сбережений населения. Сумма вкладов населения в сберкассах на начало 1992 г. составляла 372 млрд. руб., что, по расчетам С.Г. Кара-Мурзы, составляло 500 миллиардов долларов в ценах 2001 г. В течение 1992 г., после начавшейся либерализации цен, инфляция в России составила 2600 %, что привело к полному обесценению вкладов населения. Фактически эти средства населения, равно как и большая часть доходов госбюджета страны в этот период, были присвоены спекулянтами, торговцами и чиновниками – ведь в экономике, как и в физике: ничто, никуда просто так не исчезает, и ниоткуда не появляется. Если бы правительство Горбачева, начав рыночные реформы, своевременно позаботилось о мерах предотвращения тотальной спекуляции и о борьбе с коррупцией, то эти потери для населения и госбюджета могли бы быть на порядок меньше.

По-прежнему оставалась весьма острой проблема кадров. 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 %. Из года в год увеличивалось количество сотрудников, привлеченных к дисциплинарной и уголовной ответственности, возрастал поток жалоб на действия сотрудников ОВД с раз-

личные 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.

В рассматриваемый период было сделано немало полезного, рассчитанного на перспективу. Так, активно развивалась сеть ведомственных учебных заведений. В системе МВД России на начало 2000-х гг. функционировало 2 университета, 6 академий, 15 институтов, 9 специальных средних школ милиции, а также 2 суворовских военных училища, где работали более 500 докторов и 2,5 тыс. кандидатов наук. В них обучались более 100 тыс. курсантов, слушателей и воспитанников. В 2002 г. дипломы о высшем и среднем специальном образовании получили около 28 тыс. человек, почти половина из которых – по очной форме обучения.

Постепенно снижались темпы оттока кадров, сокращалось число увольнений на первом году и по отрицательным основаниям, заметно увеличился прием на службу в органы внутренних дел. В то же время, несмотря на принимаемые меры, все еще остро стояла проблема размывания профессионального ядра основных служб органов внутренних дел.

Проблема соблюдения законности в деятельности органов внутренних дел по-прежнему оставалась актуальной. Достаточно сказать, что в 2002 г. в системе МВД было выявлено более 21 тыс. правонарушений, связанных с нарушениями законности и уголовными преступлениями, за совершение которых к различным видам ответственности привлечено свыше 17 тыс. сотрудников. Руководство министерства принимало меры по очищению своих рядов от коррупционеров, но проникновение коррупции в высшие эшелоны власти препятствовало этому.

Весь комплекс проблем с кадрами органов внутренних дел усугублялся также резким понижением активности населения в оказании им содействия. Еще в 80-е гг. 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 гг. 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.

На 2002 г. в стране функционировало более 33 тыс. добровольных народных и казачьих дружин, боевых молодежных отрядов. Число внештатных сотрудников милиции насчитывало 75 тыс. человек. Воссозданы и активно работало 14 тыс. общественных пунктов охраны порядка. В ряде регионов по инициативе граждан были организованы в своих микрорайонах круглосуточные посты и группы патрулирования. Только за 8 месяцев 2003 г. с помощью различных общественных объединений было раскрыто около 30 тыс. преступлений и выявлено свыше 340 тыс. административных правонарушений.

Правовой статус, организация, численный состав милиции определяются Российской Федерацией, ее законами. Основопологающим является закон «О милиции», принятый Верховным Советом РСФСР 18 апреля 1991 г. Правовую основу деятельности милиции Российской Федерации, наряду с Конституцией РФ и законом «О милиции», составляют 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.

Новая качественная характеристика милиции определяет приоритетное направление ее деятельности – защиту прав человека. К сожалению, приходится констатировать, что в реальной жизни российская милиция еще далеко не всегда отвечает этому своему новому качественному признаку.

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).

Выделение криминальной милиции в отдельное подразделение предлагалось некоторыми учеными и практическими работниками еще в 60-е гг. 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.

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.

Однако реализовать в короткие сроки весь потенциал закона «О милиции» 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.

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 % меньше, чем в 2001 г. На четверть уменьшилось число зарегистрированных тяжких и особо тяжких преступлений. Зафиксированный уровень преступности вернулся к показателям 1998 г. "Позитивные сдвиги в состоянии криминальной обстановки в стране – это прежде всего результат стабилизации политической и экономической ситуации, улучшения благосостояния населения, существенного 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").

## **7. Органы внутренних дел на современном этапе развития российского общества**

В 2010 г. политическое руководство страны в лице Президента России Д.А. Медведева признало, что все попытки трансформировать милицию в новые экономические и политические реалии современного общества не представляется возможным. Структура, созданная в годы революций и социальных потрясений, не может удовлетворять насущным потребностям россиян. В качестве законодательной инициативы Президент представил новый проект закона «О полиции», который был вынесен на всеобщее обсуждение. Более тысячи поправок, предложений и дополнений было предложено. Изучив и обобщив их в ноябре 2010 г. Д.А. Медведев внес законопроект на рассмотрение Государственной думы. Таким образом, в 2011 г. в Россию вернулось прежнее название правоохранительных органов – полиция.

В результате реформы, последовавшей после принятия закона «О полиции», произошло сокращение к 1 января 2012 г. численности МВД на 20 %, значительно были увеличены выплаты вознаграждений сотрудникам силовых структур. Пересмотрен порядок отбора кандидатов для службы с учетом их морально-этических качеств и повышения профессионализма, проведены мероприятия по исключению дублирования функций органов внутренних дел.

Закон предусматривал проведение внеочередной аттестации сотрудников внутренних дел, которая началась 1 марта 2011 г. и закончилась 1 августа 2011 г. Переаттестация сотрудников началась с руководителей центрального аппарата и территориальных органов МВД, а затем её начали проходить старший, средний и младший начальствующий состав органов внутренних дел. Сотрудники не прошедшие аттестацию или отказавшиеся от её прохождения были уволены из рядов МВД.

Указом Президента Российской Федерации от 13 июля 2015 г. численность органов внутренних дел установлена в 1003172 единиц личного

состава. Планируется сокращение численности подразделений вневедомственной охраны и аппарата управления.

Количество организованных преступных групп (ОПГ), состоящих на оперативном контроле в МВД, а также фактов бандитизма и других особо тяжких преступлений, совершенных членами ОПГ, на территории России в последние годы неуклонно сокращалось.

Так, по состоянию на 1 января 2015 г. в органах внутренних дел под оперативным наблюдением находилась 181 ОПГ (в том числе 26 – сформированных на этнической основе) численностью 4,4 тыс. участников. Годом ранее таких формирований числилось более 200, а в их состав входили более пяти тысяч участников.

В кругу интересов криминальных структур, а также авторитетов уголовно-преступной среды по-прежнему находятся торговля наркотиками, оружием, нелегальный автобизнес, рейдерство. В последние годы усиленное внимание преступных формирований вызывают также закупки для государственных и муниципальных нужд, топливно-энергетический комплекс, жилищно-коммунальное хозяйство. Всего в 2014 г. сотрудниками органов МВД задокументирован 161 факт бандитизма (на 23 % меньше, чем годом ранее), по 158 из этих преступлений установлены виновные.

Было зарегистрировано 255 преступлений, подпадающих под статью УК РФ "Организация преступного сообщества", по 117 из них уголовные дела расследованы подразделениями полиции, окончены и направлены в суды.

Всего в 2014 году раскрыто почти 13,8 тыс. преступлений, совершенных ОПГ (–20 % к 1913 г.). Пресечена деятельность около 8,4 тыс.

В 2015 г. преступность существенно выросла – число зарегистрированных преступлений увеличилось на 8 % до 2 млн. случаев.

Количество совершенных крупных экономических преступлений поднялось на 16,8 % до 708 тыс. Растет и количество совершивших преступления – на 5,8 % в годовом исчислении до 899,2 тыс. человек – из них 599,3 тыс. не имели постоянного дохода.

По данным отчета Росстата о состоянии преступности, за 10 месяцев на 21,4 % в годовом выражении выросло количество случаев мошенничества – до 166,1 тыс. – и краж (рост на 11,1 %, до 850,3 тыс.). При этом воровать из квартир стали реже (65,3 тыс. случаев, минус 3,2 %). Кроме того, на 10,4 % выросли случаи взяточничества (11,8 тыс.). Участились случаи похищения людей (325 случаев, рост на 4,2 %), содействия террористической деятельности (113, плюс 16,5 %) при пяти терактах (годом ранее – три десятка терактов). Рост преступности отмечен в 72 субъектах РФ, снижение – в 11 регионах. Максимальные показатели преступлений на 100 тыс. человек зафиксированы в Забайкальском крае (2956), Республике Хакасия (2598), Приморском крае (2527), при среднем уровне в 1498.

Наибольшее снижение за январь-октябрь зафиксировано по хулиганству – 20 %, всего 2,8 тыс. случаев, две трети случаев приходятся на общественные места. Также на 7 % сократились случаи грабежей (61 тыс.), разбоев (на 5 %, до 11,1 тыс.), присвоения или растраты (снижение на 6 % до 17,5 тыс.), случаев вымогательства (3,6 тыс., снижение на 7,6 %), бандитизма – на 4 %, до 145 случаев, на 14 % – угонов автомобилей (всего 25,4 тыс.).

По-прежнему очень высока крупная коррупция. Только несколько примеров:

1. "Росэнергоатом". Было проведено расследование хищений, которыми занимаются не только органы внутренних дел, а и аудиторы в правительстве, и следователи ФСБ. После того как была проведена встреча с В. Путиным, С. Кириенко – глава "Росэнергоатома" провел проверки и увольнения среди работников организации. Государственная корпорация под угрозу поставила жизни около десятка миллионов граждан России. Как выяснилось, строили ядерные объекты и атомные станции по данным следствия не высококвалифицированные специалисты, а монтажники, являющиеся наркоманами, которым заплатили за работу копейки. На таких вот стройках и было похищено 20 млрд. рублей.

2. Олимпиада в Сочи. Здесь также отмечены коррупционные действия при строительстве санно-бобслейной трассы, а также ледового дворца спорта для фигурного катания и современного шорт-трека, центрального стадиона и огромной ледовой арены. Аудиторские проверки в конце декабря 2012 г. выявили, что в Сочи хищения составили не менее 17 млрд. рублей.

3. «Росагролизинг» является государственной корпорацией, которую разоблачили в финансовых махинациях. Подозрение пало на бывшую начальницу Минсельхоза Е. Скрынник и её бывшего коллегу О. Донских, представлявшего компанию в регионах. В итоге, государство не досчиталось 30 млрд рублей. Как выявило следствие, деньги с бюджета «Росагролизинг» были переведены в британскую фирму "Брайс-Беккер", торгующую сельскохозяйственной техникой. Учредила эту фирму как раз сама Скрынник.

4. Коррупция в Санкт-Петербурге. Работниками ЖКХ была создана преступная группа, которую подозревают в коррупционных действиях. Они привели к убыткам в 3 млрд. рублей из городской казны. Было возбуждено против коммунальной службы уголовное дело. Его завели согласно статье "Мошенничество в особо крупном размере". Как выявило следствие, вместо того чтобы обновлять и заменять прогнившие магистральные трубопроводы ЖКХ проложил километры негодных старых труб. В отчетах же было написано, что была проведена везде замена труб на новые. И в итоге было выявлено 600 км трубопроводов, являющихся некондиционными.

5. В процессе создания навигации спутников "ГЛОНАСС" стало известно от И. Божкова начальника УВД московского метрополитена в 2012 г. Он заявил, что работая в четвертом управлении МВД России, еще года два назад, им была проверена информация о хищениях из бюджета средств, которые РКС выделил для реализации системы ГЛОНАСС. Он получил подтверждение об этих хищениях, сумма которых составила 6,5 млрд рублей.

6. Один из крупнейших коррупционных скандалов произошёл в 2012 г. в Министерстве обороны России. Он стал причиной отставки министра обороны А. Сердюкова. Главное военное следственное управление СКР возбудило пять уголовных дел в связи с мошенничеством при реализации недвижимости, земельных участков и акций, принадлежащих ОАО «Оборонсервис» — компании, которая управляла имуществом Минобороны. Предварительный ущерб от реализации только восьми объектов недвижимости составил более 3 млрд рублей.

Важнейшей причиной наличия крупной коррупции и отсутствия успешной борьбы с ней силовых структур является то, что исполнительная власть до сих пор доминирует над законодательной и судебной. По этой же причине не всегда срабатывают законы, а порой, когда дело касается высокопоставленных представителей власти, закон оказывается бессилён.

#### Задания для самоподготовки

1. Охарактеризуйте деятельность органов внутренних дел после окончания Великой Отечественной войны.

2. С какими проблемами столкнулись органы внутренних дел в послевоенные годы?

3. Какие цели преследовало руководство СССР, проводя реформы правоохранительных органов?

4. Какие организационные изменения произошли в структуре МВД СССР, МВД союзных и автономных республик, УВД областей, краев в годы перестройки?

5. С какими трудностями столкнулась милиция в борьбе с преступностью?

6. Какие изменения произошли в режиме содержания осужденных в ИТУ?

7. Когда и в связи с чем было образовано Министерство внутренних дел Российской Федерации?

## РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Белоус И. Спекуляции на репрессиях тридцатых годов – это легализация бандитизма. URL: <http://cont.ws/post/140217>, 03.12.2015 г.
2. Власов В.И., Гончаров Н.Ф. Организация розыска преступников в России в IX–XX веках: (историко-правовое исследование): монография. В 2 ч. – Домодедово, 1997. – 144 с.
3. Власов В.И., Гончаров Н.Ф. История розыскного процесса в России (законодательство и практика): монография. – Домодедово, 1997. – 101 с.
4. Власов В.И., Гончаров Н.Ф. Взгляд на причины преступности в России за тысячелетие. В 2 ч.: монография. – Домодедово: РИПК работников МВД России, 1998. – 69 с.
5. Воронцов С.А. Правоохранительные органы. Спецслужбы: история и современность. – Ростов н/Д.: Феникс, 1999. – 704 с.
6. Дорохов В.Ж. История органов внутренних дел: учебное пособие / В.Ж. Дорохов; Дальневосточный юрид. ин-т МВД России. – Хабаровск: РИО ДВЮИ МВД России, 2015. – 228 с.
7. Елинский В.И. История уголовного сыска в России (X – начало XX в.). – М., 2004. – 68 с.
8. Кара-Мурза С.Г. Советская цивилизация. – М.: Алгоритм; Эксмо, 2008. – 1200 с.
9. Кузовков Ю.В. История коррупции в России. – М.: Анима-Пресс, 2010. – 1000 с.
10. Рыбников В.В., Алексушин Г.В. История правоохранительных органов Отечества: учебное пособие. – М.: Щит-М, 2008. – 296 с.
11. История полиции России: Краткий исторический курс и основные документы: учебное пособие / под ред. Курицына. – М.: Щит-М, 1998. – 200 с.
12. Лурье Ф.М. Полицейские и провокаторы. Политический сыск в России. 1649–1917. – СПб., 1992. – 417 с.
13. Мулукаев Р.С. История отечественных органов внутренних дел: учебник для вузов. – М.: Нота Вене, 2005. – 336 с.
14. Сизиков М.И. Полиция Российской империи. – М., 2000. – 34 с.
15. Сикорский Е.А. Деньги на революцию: 1903–1920 гг. – 2-е изд., доп. и перераб. – Смоленск: Русич, 2004. – 624 с.
16. Черных В.В. История борьбы с огнем в России. – Иркутск: Оттиск, 2010. – 592 с.

*Учебное издание*

**Черных Владимир Васильевич**

## ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Подписано в печать 5.02.2016.

Усл. п. л. 20,4

Тираж 200 экз.

Формат 60х84/16

Заказ 3

НИ и РИО ФГКОУ ВО «Восточно-Сибирский институт МВД РФ»,  
ул. Лермонтова, 110

