

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Омская академия

И. А. Андреева, Е. С. Зайцева

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ

Учебное пособие

Допущено Министерством внутренних дел Российской Федерации
в качестве учебного пособия для курсантов и слушателей
образовательных организаций высшего образования
системы МВД России

Омск
ОМА МВД России
2017

УДК 342.9(075.8)
ББК 67.621-1я73
А65

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор *Н. С. Нижник*
(Санкт-Петербургский университет МВД России);
доктор исторических наук, доцент *А. Г. Быкова*
(Омская юридическая академия);
кандидат юридических наук, доцент *С. Н. Чмырев*
(Ставропольский филиал Краснодарского университета
МВД России);
Московский университет МВД России им. В. Я. Кикотя;
Академия управления МВД России
(г. Москва)

Андреева, И. А.

А65 История органов внутренних дел России : учебное пособие /
И. А. Андреева, Е. С. Зайцева. — Омск : Омская академия МВД Рос-
сии, 2017. — 276 с.

ISBN 978-5-88651-660-9

В учебном пособии рассматриваются этапы становления и развития органов внутренних дел России, отдельных звеньев этой системы, анализируются в исторической динамике основные направления деятельности полиции, а также оцениваются факторы, определившие ее особенности. Каждая глава учебного пособия сопровождается аппаратом продуктивного освоения предметного содержания темы: списком рекомендуемой литературы; выделением ключевых терминов и нормативных правовых актов; вопросами для контроля и самоконтроля; тестовыми заданиями. Пособие содержит приложения «Словарь терминов» и «История органов внутренних дел в лицах».

Предназначено для курсантов и слушателей образовательных организаций высшего образования МВД России, обучающихся по специальностям «Правовое обеспечение национальной безопасности» и «Правоохранительная деятельность».

УДК 342.9(075.8)
ББК 67.621-1я73

ISBN 978-5-88651-660-9

© Омская академия МВД России, 2017

ГЛАВА I. ВВЕДЕНИЕ В ДИСЦИПЛИНУ. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ СТРУКТУР В IX–XVII ВЕКАХ

Учебные вопросы

1. Объект, предмет и методы изучения истории органов внутренних дел.
2. Организация охраны порядка и борьбы с преступностью в IX–XVII веках.

Основные термины: правоохранительные органы, органы внутренних дел, правоохранительная функция, правоохранительная деятельность, полицейская функция, полицейская деятельность, безопасность, полиция, милиция.

Основные нормативные правовые акты: Русская Правда, Новгородская Судная грамота, Псковская Судная грамота, Судебник 1497 г., Соборное Уложение.

§ 1. Объект, предмет и методы изучения истории органов внутренних дел

Усложнение общественных процессов в современном мире придает особую значимость издавна стоящей перед человечеством задаче целенаправленной организации, сознательного регулирования и разумного устройства жизни. Роль органов исполнительной власти в государствах постоянно растет. От эффективности их деятельности зависит благополучие и процветание страны. Безопасность всегда была одной из базовых потребностей человека, обеспечение которой во многом обусловило общественный способ существования общества и развитие институтов государства и права. Сегодня безопасность выступает неотъемлемым правом человека, его важнейшей ценностью. В той или иной мере задачами обеспечения прав и свобод челове-

ка, правопорядка, общественной безопасности, борьбы с правонарушениями и преступлениями занимаются все государственные, муниципальные органы, многие общественные организации. Однако существуют органы, которые призваны заниматься исключительно деятельностью в этой сфере, и поскольку «в значительной части эта охранительная деятельность реализуется в правовых формах»¹, они получили название правоохранительных.

К числу постоянных функций государства следует отнести направление его деятельности, обеспечивающее сохранение общества как целостности, состоящее в решении задач охраны общественного порядка, свободы, безопасности и собственности общества и государства, отдельных групп и граждан, — *правоохранительную функцию*.

Правоохранительная функция присуща государству на всех этапах его развития. При этом ее содержание (субъекты и объекты охраны, методы и формы реализации) меняется в связи с эволюцией социальной и политико-правовой сущности государства, которая находит свое внешнее выражение в смене типов государства, форм политического режима и т. д.

Существенное изменение правоохранительной функции, состоящей в противодействии преступности и другим правонарушениям, или социальном контроле над преступностью и иными противоправными деяниями², на определенном историческом этапе состоит в ее организационно-правовом оформлении в профессиональную правоохранительную деятельность, являющуюся прерогативой государства, имеющую публично-властный и возмездный характер³, поскольку это качественно меняет формы и методы ее реализации. Составной частью этого процесса стала институционализация полицейской деятельности — создание специальных государственных органов, реализующих полицейские функции в ходе полицейской деятельности⁴, и трансформация «полицейской деятельности как формы реализации управленческой функции государства... в... самостоятельную материальную и процессуальную форму реализации правоохранительной функции»⁵.

¹ Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб., 2003. С. 46.

² Честнов И. Л. Правоохранительная функция современного государства // Криминалист. 2011. № 1. С. 109–112.

³ Числов А. И. Профессиональная правоохранительная деятельность (теоретико-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000. С. 220.

⁴ Мушкет И. И. Генезис «полицейского права» в контексте эволюции правовой системы России: историко-теоретический анализ : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2003. С. 24.

⁵ Числов А. И. Указ. соч. С. 211.

Таким образом, *полицейская деятельность* представляет один из видов правоохранительной деятельности наряду с судебной и прокурорской деятельностью и может быть определена как организационно-правовое оформление полицейской функции как части, т. е. относительно самостоятельного компонента правоохранительной функции государства. В современном Российском государстве она включает «выявление, предупреждение, пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие и расследование преступлений, рассмотрение административных правонарушений несудебными органами, исполнение судебных решений (оперативно-розыскная, административная, уголовно-исполнительная деятельность, исполнительное производство, деятельность по охране порядка и обеспечению безопасности»⁶. Это представление является отправной точкой для изучения и осмысления разнообразия содержания полицейской функции в ретроспективном аспекте.

Под *полицейской функцией* понимаются установление и обеспечение общественного порядка, связанные с предупреждением и пресечением правонарушений, по необходимости — посредством применения государственного принуждения. Осуществление полицейской функции не сводится к применению силы, но именно возможность прибегнуть к принуждению показывает ее специфику в соотношении с другими функциями государства и обеспечивает ее обособленность внутри правоохранительной функции.

Многозначность термина «полиция» общеизвестна, определение *полиции*, взятое вне ее общественного, политического, культурного контекста, претендующее на универсальность, невозможно. На одном из этапов государственной эволюции сложился специальный аппарат, уполномоченный осуществлять полицейскую деятельность с возможным применением мер принуждения. Таким образом, *полиция* в современном понимании — это специфический правоохранительный институт, наделенный правом применять установленные законом меры принуждения в целях установления и обеспечения общественного порядка. В свою очередь институт полиции — это не что иное, «как система специальных государственных органов, реализующих полицейскую функцию, осуществляющих полицейскую деятельность»⁷.

Необходимость выявления адаптационных возможностей ключевого института современного государства — полиции, от которого напря-

⁶ Григонис Э. П., Харченко О. В. Правоохранительная функция государства и формы ее реализации : монография. СПб., 2007. С. 191.

⁷ Мушкет И. И. Указ. соч. С. 24.

мую зависит эффективность осуществления правоохранительной функции государства, следует отнести к важнейшим научно-практическим проблемам современной государственно-правовой жизни. Обращение к полицейской тематике актуализировано в мировой науке с 1970-х гг. в связи с поиском путей повышения эффективности полицейских систем, отвечающих современным общественным потребностям, которые были вызваны ростом преступности и увеличением запросов общества в сфере обеспечения безопасности, что привело к складыванию в европейских странах междисциплинарной научной дисциплины «Полицейская наука» (полицейстика) с весьма значимым историко-правовым компонентом в ее составе. Отечественная юридическая наука в целом и историко-правовая наука в частности двигались в этом же направлении. Примерно в то же время благодаря усилиям таких ученых, как Р. С. Мулукаев, А. Я. Малыгин, А. В. Борисов, В. Ф. Некрасов и др., была сформирована особая область научных исследований в рамках историко-правовой науки — история органов внутренних дел России.

Учебная дисциплина «История органов внутренних дел» базируется на научном изучении органов внутренних дел, имеющем длительную историю и ставшем особенно интенсивным в последние десятилетия. В ряду других общегуманитарных и историко-правовых дисциплин в системе юридического образования учебная дисциплина «История органов внутренних дел» призвана решать задачи по содействию мировоззренческому, нравственному становлению личности будущего сотрудника органов внутренних дел.

Содержание учебной дисциплины «История органов внутренних дел» включает: характеристику места и роли органов внутренних дел в жизни общества, государственном механизме; обусловленность их деятельности материальными, социальными, культурными факторами; закономерности функционирования и развития системы органов внутренних дел в целом и ее отдельных элементов. Эта дисциплина тесно взаимосвязана с общеисторическими и историко-правовыми дисциплинами, что отражается в пересечении предметной области, единстве методологической и методической основ, общности источниковой базы.

История органов внутренних дел России представляет собой часть историко-правовой науки — истории государства и права России, которая является комплексной наукой: *юридической*, поскольку изучает правовые основы функционирования органов внутренних дел, одного из главных субъектов управления внутренней безопасностью, или, выражаясь иначе, полицейской деятельности в нашей стране, в ретроспекти-

ве; и *исторической*, так как в ходе развития общества арсенал средств обеспечения внутренней безопасности обогащался, а полицейская деятельность усложнялась. Уже на начальных этапах существования государства функция управления внутренними делами⁸ становится важнейшей, хотя долгое время сохранялась значительная роль в этой сфере общественных структур. Формирование обществ современного типа с большими городами, ростом социальных противоречий потребовало организовать управление внутренней безопасностью на новых основах. В России, как и во многих странах, организационная система, предназначенная для этого, получила название системы органов внутренних дел. За более чем два века своего существования она серьезно изменилась, хотя и сохранила черты преемственности. Министерство внутренних дел, созданное в начале XIX в. как орган исполнительной власти широкого предмета ведения, превратилось преимущественно в правоохранительный орган.

Полиция в России как один из ключевых государственных институтов появилась в первой четверти XVIII в. До этого времени полицейские функции, наряду с судебными и административными, выполнялись различными государственными органами. В истории органов охраны общественного порядка были изменения как эволюционные, происходящие в рамках одной общественной системы, так и революционные, связанные со сменой общественных систем. Во время Февральской революции произошла даже смена названия. Однако выполнение органами полиции и милиции универсальной функции поддержания общественного порядка обеспечивало определенную преемственность в их развитии. Постепенно складывались организационные формы и принципы управления, основные отраслевые службы и направления деятельности, принципы комплектования кадрами и прохождения службы.

Как любая историческая наука, история государства и права России изучает прошлое. Но «прошлое как таковое во всем его объеме... никогда не было и не может быть предметом исторической науки»⁹.

⁸ «...В России понятие “внутренние дела” охватывает мероприятия по защите всех и каждого от угроз, создаваемых преступными и иными противоправными посягательствами, и распространяется на сферы обеспечения личной, физической, имущественной безопасности граждан, общественной, противопожарной, дорожной, отчасти государственной и экологической, а также некоторых иных видов безопасности личности, общества и государства» (Кондрашов Б. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Государственное управление в области внутренних дел : учеб. пособие. М., 1997. С. 5).

⁹ Смоленский Н. И. Теория и методология истории : учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. М., 2007. С. 16.

Картина прошлого, полученная в результате усилий историков, всегда неполная. Отличие научного исторического познания от обыденного состоит в его стремлении к объективности, широкому представлению о прошлом. Этому способствует утвердившийся в исторических науках подход, который закреплён в принципе историзма. Прошлое общества ценно само по себе.

Любой сегмент прошлого может стать предметом истории, но при условии наличия источников. Исторические источники — это любые свидетельства прошлой деятельности людей, слово, письменное и устное, характер ландшафтов и предметы материальной культуры, произведения искусства, фото- и кинодокументы.

Задачи исторической науки — описание, объяснение, понимание прошлого (событий и процессов) на основании изучения источников. Объяснение — способ раскрытия причинной обусловленности изучаемого явления, события или процесса. В исторической науке объяснительные схемы строятся на основе теории, создаваемой такими общественными дисциплинами, как философия, социология. Во многих дисциплинах теория представляет собой выделенные на основе накопления изученных данных общие положения, иногда законы. Для историков же это интерпретационная схема, придающая исследованию импульс и влияющая на его результат. Вот почему так важна теория: она влияет на отбор источников, на вопросы, которые задает им историк, на выявление фактов; объясняет взаимосвязь самых разнообразных проявлений человеческой деятельности, экономической, социальной, политической, культурной истории; определяет направленность или смысл исторических изменений¹⁰. Именно теория определяет взгляд историка на прошлое, на то, какой его участок, сегмент он сделает предметом исследования.

От предмета истории зависит методика исследования, т. е. совокупность способов, приемов познания. Например, если предмет истории — закономерности развития общества, то его изучению будут способствовать методы, направленные на объяснение и выявление причинно-следственных связей. Это общенаучные методы (анализ, синтез, метод аналогии и др.), сравнительно-исторический метод, метод типологизации. Если предметом истории становится человек как социальное существо в потоке времени, то приоритет получают методы понимания, интерпретации, анализа текстов, с опорой на семиотику, психоанализ и др.

¹⁰ Тош Д. Стремление к истине. Как овладеть мастерством историка / пер. с англ. М., 2000. С. 186–188.

Современное историческое знание характеризуется сосуществованием различных теорий, каждая из которых акцентирует внимание на определенных сторонах, аспектах развития общества и является ограниченной. Но, дополняя друг друга, они способствуют цели объективного воссоздания прошлого. В современном отечественном обществоведении наибольшей популярностью пользуются две макротеории: формационная и цивилизационная.

При определенных недостатках формационной теории (экономизм, априоризм, материализм, объективизм, универсализм, идеологизация и политизация исторической науки) марксистская модель «базис — надстройка» остается эффективным способом постижения всей совокупности общественных отношений в любом конкретном обществе. Она предоставляет возможность объяснить развитие общества исходя из него самого. Любое общество, согласно марксизму, содержит и стабилизирующие и «подрывные» элементы (противоречия), а исторические переменны происходят в результате углубления и борьбы противоречий, окончательной фазой которых является революция. Кроме того, только марксизм сегодня рассматривает исторический процесс как прогрессивный, хотя определение конечной цели общественного развития (коммунизм) не разделяется многими его последователями.

Цивилизационный подход в части отрицания материально-производственной детерминации общества и его истории представляет противоположность формационному. Он объединяет множество теорий, которые, тем не менее, имеют общие черты: учет многовариантности исторического развития, неприятие универсальных критериев измерения общественного прогресса, выдвижение в центр внимания истории личности как субъекта истории. В отличие от марксизма, в цивилизационных теориях недостаточно разработана методология исторического исследования, поэтому они не получили в исторической науке значительного распространения. Чаще всего цивилизационный подход к освещению исторического прошлого дополняет формационный.

История органов внутренних дел тесно связана с другими учебными дисциплинами гуманитарного и юридического циклов: историей России, историей государства и права России, теорией государства и права, рядом отраслевых и прикладных юридических наук (административное право, уголовное право, криминология и др.).

На основании комплекса внешних и внутренних критериев (характеристика государственного строя, содержание и форма осуществления полицейской функции, особенности организационно-правовой модели по-

лицейской деятельности) можно выделить четыре крупных этапа в истории органов внутренних дел России.

Первый (IX в. – начало XVIII в.) характеризуется тем, что несложные полицейские функции осуществляются не только государством, но и различными социальными структурами. Отсутствуют постоянные (регулярные) специализированные органы. При этом в XV в. – начале XVI в. роль государственных органов в осуществлении охраны общественного порядка существенно возрастает, появляются первые розыскные органы, созданы специальные земские и губные избы как органы борьбы с преступностью на местах, образован и центральный розыскной орган — Разбойный приказ.

Второй этап начинается с первой четверти XVIII в. и продолжается до февраля 1917 г. Это время создания и развития специального органа полицейской деятельности, формирования системы органов внутренних дел в Российской империи и монополизации полицейской деятельности абсолютистским государством. Компетенция специализированных полицейских органов постепенно становится чрезвычайно широкой и охватывает практически всю административную деятельность. Кроме того, происходит экспансия указанных органов в законотворческую и судебную сферы.

В рамках *третьего* этапа (февраль 1917 г. – 1991 г.) происходят создание и развитие органов внутренних дел в Советском государстве, формируются характерные черты советской модели органов внутренних дел: многофункциональность, закрытость, централизованность, военизированность, политизированность.

Четвертый этап (с 1991 г. по настоящее время) — это период реформирования российских органов внутренних дел в условиях образования суверенного государства и провозглашения курса на построение правового государства.

С точки зрения содержания полицейской функции государства можно выделить два крупных этапа. Полицейская функция является важнейшей с момента зарождения государства, но на начальных этапах его существования в условиях слабой мобильности населения общественные структуры самостоятельно справлялись с большим числом девиаций. Государство в решении вопросов внутренней безопасности ограничивалось ролью арбитра. В крайних случаях оно выступало восстановителем общественного порядка, прибегающим к военной силе. В традиционных обществах, к каковым относятся и средневековые (феодалные) общества, где поведение каждого индивида, являвшегося членом соци-

альной группы, корпорации, контролировалось посредством внутреннего социального контроля (неформальный, постоянный, спонтанный социальный контроль членов группы друг за другом), не было потребности в специализированном аппарате управления внутренней безопасностью, т. е. во внешнем социальном контроле, как не было и материальных возможностей для его содержания. Полицейский контроль со стороны государства, относящийся к внешнему типу контроля (организованному и осуществляющемуся отдельными от общества структурами) и характеризующийся возможностью использования принуждения, в традиционных обществах был незначителен.

Таким образом, на стадии традиционного государства полицейская функция осуществляется не только государством, но и различными социальными структурами. Государство при этом не имеет постоянных (регулярных) органов, специализирующихся на выполнении данной функции. Создание таких органов (полиции) означало существенное изменение форм и методов реализации полицейской функции государства и могло служить критерием для выделения второго этапа в истории органов внутренних дел (с XVIII в. по настоящее время). Начало институционализации полицейской деятельности было положено созданием полиции как организационного воплощения централизованной, всесторонней, систематизированной и упреждающей управленческой деятельности, характерной для «полицейского государства», институт полиции воплощал архетип абсолютистского государственного аппарата (полицейского государства) совмещением многих функций. Завершение институционализации полицейской деятельности произошло путем трансформации полиции из многофункционального управленческого органа в орган обеспечения публичного порядка и противодействия преступности (правоохранительный институт), что было достигнуто изменением целей полицейской деятельности, отделением полиции от общей администрации и от юстиции, введением отношений в сфере полицейской деятельности в правовые рамки (юридизацией полицейской деятельности) и было вызвано необходимостью адаптации института полиции к изменившимся условиям.

§ 2. Организация охраны порядка и борьбы с преступностью в IX–XVII веках

В эпоху, когда отсутствовали специальный полицейский аппарат и тюремные учреждения, полицейские функции, первоначально несложные и немногочисленные, осуществляли наряду с другими функциями

управления (судебными, финансовыми, военными) центральные и местные органы власти. Такая ситуация была общей для всех средневековых государств Европы. В Киевской Руси порядок в княжеском дворце и вокруг него поддерживался младшими членами дружины, в поместьях князей и бояр — управляющими и сторожами. В больших городах тысяцкому¹¹ и его помощникам поручалось предотвращать серьезные преступления и большие бунты. В сельской местности было слишком мало должностных лиц, и задача предотвращения преступлений и ареста преступников ложилась на население.

Большую роль в поддержании правопорядка играла община. Это было обусловлено не только неразвитостью государственного аппарата. В средневековом (феодальном, или традиционном) обществе были четко распределены и зафиксированы обычаем или законом социальные роли людей. Каждый человек прежде всего являлся членом социальной группы, корпорации — дружинником, крестьянином, священником. Корпорация (община) требовала от своих членов подчинения определенной дисциплине, одинакового образа жизни, навязывая им жесткое клише поведения. Нетрадиционные поступки отвергались, осуждались, наказывались, нарушители изгонялись¹². Условием эффективности контроля со стороны общины было личное знакомство ее членов, появление незнакомого человека имело потенциальную опасность, поэтому было установлено требование «знатка» для каждого человека, не принадлежавшего к общине, что означало, что член общины должен был поручиться за незнакомца перед общиной, приняв на себя ответственность за его возможные проступки.

Таким образом, в раннем Средневековье преобладал так называемый внутренний социальный контроль, т. е. неформальный, постоянный, спонтанный социальный контроль членов группы друг за другом. В результате постоянного и прямого давления группы на индивидов отклонения от общественных норм были редки. Второй тип социального контроля — внешний общественный контроль, т. е. организованный, опосредованный определенными организациями, осуществлялся, например, церковью, которая с момента принятия Русью христианства играла все большую роль в регулировании общественных отношений. Полицейский контроль со стороны государства, также относящийся к внешнему типу кон-

¹¹ Тысяцкий — на Руси военачальник, возглавлявший городское ополчение («тысячу»), занимался также вопросами торговли и торгового суда. В городах, где не было вечевого управления, тысяцкий назначался князем из числа бояр. В XV–XVI вв. должность тысяцкого постепенно была заменена воеводами и наместниками.

¹² Гуревич А. Я. Категории средневековой культуры. М., 1972. С. 139–150.

троля, но отличающийся возможностью использования принуждения, в традиционных обществах был незначителен.

По мере укрепления и развития государства, усложнения общественной жизни княжеская власть, все более расширяя функции своих уполномоченных и наделяя их льготами, проникала в общинное управление, создавая вместо выборных должностей подконтрольный ей, хорошо организованный аппарат.

Княжеская власть в Древней Руси возлагала преследование преступников на общины; помогала частному истцу в преследовании и поимке воров, выделяя для этого слуг князя, мечника, емца и определяя им вознаграждение; применяла меры пресечения к виновным — заковывание в железо; помогала частному лицу в наказании обидчика, назначая для этого специального чиновника — вирника и определяя ему вознаграждение; понуждала потерпевших к подаче уголовных исков, запрещая им освобождать преступников от наказания по мировой (соглашению сторон); в отдельных случаях отыскивала виновных тайно; применяла для задержания преступников военную силу¹³.

Дальнейшее развитие органов, осуществлявших охрану общественного порядка, происходит в период дробления Руси, характеризующийся существованием одновременно с княжеской властью бояр-землевладельцев и монастырских владык.

В Древнерусском государстве имелись различные формы и методы борьбы с уголовной преступностью. Поскольку преступление понималось как личная обида, обидчикам мстили. Но если у родственников убитого или увечного не было возможности или желания расправиться с обидчиком подобным образом, они могли обратиться в княжеский суд и получить с обвиняемого конкретную денежную сумму. В Русской Правде зафиксирован переход от кровной мести к наказанию преступника, но лишь к XII в. кровная месть исчезла. Долгое время государственное право, выраженное в распоряжениях Рюриковичей — уставах, не противостояло традиции, а сосуществовало с ней. Например, по ст. 36 Пространной Русской Правды можно было безнаказанно убить вора на своем дворе до рассвета; после рассвета вора нужно было отнести на княжий двор, находившийся в городе или княжеской вотчине¹⁴.

¹³ Гребенкин М. Ю. История органов полиции и милиции в России и Татарстане : учеб. пособие. Казань, 2005. С. 22–23.

¹⁴ Пространная Русская Правда // Тихомиров М. Н. Пособие для изучения Русской Правды. М., 1953. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/RP/prp.htm> (дата обращения: 23.07.2015).

За убийство вора после рассвета платился штраф в пользу князя, так как расправа с ворами входила в княжескую компетенцию. Таким образом, княжеская власть становилась гарантом правопорядка в обществе. К княжескому суду относились с большим почтением и суеверным страхом. Это было обусловлено особым восприятием личности князя. На него смотрели как на правителя, наделенного сверхъестественными способностями, отвечающего за исход военных кампаний, погоду, урожай, смертность населения в периоды голода и мора, а также справедливое разрешение внутриобщинных конфликтов¹⁵.

Оказавшегося в «своем миру» вора выявляли без помощи властей. Местная община оказывала большую поддержку истцу в тех случаях, когда ему трудно было установить личность ответчика. Каждый потерявший какое-либо имущество мог объявить об этом на рыночной площади своего города (так называемый заклич). Если пропавшее не обнаруживалось в течение трех дней, то любой, у кого находили данное имущество по истечении этого срока, считался ответчиком. Факт кражи требовалось доказать. Устанавливался он на своде — собрании общинников. Здесь подозреваемый должен был объяснить, каким образом оказались у него чужой конь, либо оружие, либо порт. Собравшиеся же указывали, купил он ту или иную вещь или получил в дар, подкрепляя свои заявления клятвой. Если все отказывались признать себя дарителями или продавцами спорной вещи, подозреваемому полагалось вернуть имущество хозяину и заплатить «за обиду». Стороны на суде имели в своем распоряжении три способа доказательства: свидетели, обращение к Божьему суду и для гражданских тяжб — акты, расписки и прочие документы. Согласно Русской Правде, существовало два рода свидетелей: «видок» — непосредственный очевидец случая, ставшего предметом судебного разбирательства, и «послух» — свидетель, объявляющий, что все знает о настоящем деле. Более поздние тексты ведут речь только о втором роде свидетелей.

В статье 70 Пространной Русской Правды упоминается о такой процессуальной форме, как «гонение следа», т. е. розыске преступника, не пойманного на месте преступления, по его следам. Община должна «гнать по следу» за вором; если не окажется следа к селу или к обозу (товару), те, кто не отведет от себя следа или отобьется от обязанности гнать по следу, за все отвечают. Если след будет потерян на большой дороге, то община за кражу не отвечает. Аналогичным образом осуществлялось «гонение следа» по убийствам и разбоям. Считалось, что там, где лежа-

¹⁵ Фроянов И. Я. Киевская Русь : очерки социально-политической истории. Л., 1980. С. 38–39.

ло «лицо», т. е. труп убитого, скрывался и преступник. Поэтому та вервь, на территории которой обнаруживали труп, и разыскивала убийцу. Древнее правило «гонение следа» позволяло организовать взаимодействие нескольких общин и привлечь к розыску большое количество людей. Участие представителей государственной власти сводилось к контролю, чтобы вор не был укрыт от властей, и к выполнению роли арбитра в споре сторон. Однако были и должностные лица княжеской администрации, наделенные полномочиями вести розыск преступника: вирники, метельники, мечники, писцы, тиуны, десятские. В их пользу были установлены особые пошлины, а во время розыска они получали довольствие и содержание от жителей той местности, где оно проводилось. В случае наиболее опасных преступлений в дело вступала княжеская дружина, военная сила дружинников была необходима при преследовании ушкунников. Ушкунничеством с XIV в. назывались вооруженные нападения с разбойными целями на города и торговые пути новгородцев в Волжско-Камском бассейне. Особенно активно против ушкунничества боролся великий князь Дмитрий Иванович Донской, который даже предпринял военную экспедицию к Новгороду, под угрозой штурма взял с горожан за набеги крупный коллективный штраф, что способствовало впоследствии началу гонений на ушкунников в самом Новгороде¹⁶.

Для Древнерусского государства большое значение имело поддержание в надлежащем порядке путей сообщения (знаменитый «путь из варяг в греки»). Русская Правда закрепляла обязанности представителей государственной власти по строительству и ремонту мостов, благоустройству городов и, видимо, по надзору за их сохранностью и порядком передвижения. А в 30-х гг. XIII в. появился специальный акт — Устав князя Ярослава о мостех — о порядке надзора за благоустройством новгородских улиц¹⁷.

Кроме того, специальные чиновники (мытники), которые собирали торговые пошлины (мыт), осуществляли также надзор за внутренней торговлей, за соблюдением мер и весов.

В этот период имеются свидетельства о попытке выделения в особую категорию нарушений порядка в общественных местах. Так, в Псковской судной грамоте (середина XV в.) особо говорится о деяниях, совершенных в публичном месте — «на рынке или на улице... на пиру»¹⁸. В ней также впервые было указано на необходимость получить грамоту у кня-

¹⁶ Гребенкин М. Ю. Указ. соч. С. 21–22.

¹⁷ Устав князя Ярослава о мостех // Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. М., 1984. Т. 1 : Законодательство Древней Руси. С. 236–240.

¹⁸ Псковская Судная Грамота // Там же. С. 331–334.

зя или посадника, содержащую разрешение на выезд за пределы Псковской земли по своим делам. До XVII в. коренное население России (кроме крепостных крестьян) могло свободно передвигаться по стране. Но уже издавна существовали ограничения для иностранцев. С XIII в. известны проезжие грамоты для иностранцев, которые были своеобразным удостоверением личности путешественников и позволяли местным властям контролировать их поведение. Развитие торговых и дипломатических отношений с другими странами обусловило появление проезжих грамот для русских, выезжающих за границу.

Роль государственных органов в осуществлении полицейского контроля существенно возрастает по мере усложнения общественной жизни и в связи с тем, что преступление стало рассматриваться как деяние, нарушавшее интересы государства и установленный правопорядок. В Соборном Уложении 1649 г. впервые в истории русского законодательства четко регламентируется ответственность за нарушение порядка в общественных местах. Слова «безчиние» и «безчинство» применяются к лицам, нарушающим порядок в церкви и на царском дворе. Содержание полицейских функций государства расширяется, важнейшей составляющей становится надзор и ограничение передвижения населения. В главе XVIII «О проезжих грамотах для служилых людей Сибири и нижней Волги и проезжих грамот для иностранцев» Уложения впервые было закреплено требование о наличии удостоверения личности. В конце XVII в. ограничивается право передвижения свободного населения. Царские Указы 1684 г. и 1686 г. запрещали проживать в Москве «без поручных записей».

В XVII в. в условиях зарождения экономических связей между отдельными районами страны и развития торговли возникает необходимость в более четкой регламентации торговых отношений и порядка взимания государственных пошлин. Поэтому не случайно в главе IX «О мытах и перевозах и о мостах» Соборного Уложения закрепляются обязанности должностных лиц (целовальников, откупщиков) содержать в порядке мосты и перевозы, осуществлять надзор за безопасностью движения по ним. В Наказе о градском благочинии 1649 г. впервые появляется термин, обозначающий общественный порядок в узком смысле («благочиние» — добрый порядок, от «благо» — добро, «чин» — порядок). В Наказах московским объезжим головам (1667 и 1675 гг.) и воеводам, направляемым в другие города, говорилось об их обязанности поддержания «общего спокойствия, тишины и безопасности», «строжайшего благочиния и порядка», «благочиния и общей безопасности», «градского и сель-

ского благочиния». Были введены должности «объезжих голов», ответственных за обеспечение наружного надзора и порядка на улицах и площадях. Объезжие головы били дубьем и батогами непослушных обывателей за различные нарушения и неисполнение их распоряжений, а задержанных сажали в чуланы и ледники. Объезжие головы назначались в съезжие дворы Разрядным приказом, и ему же были подотчетны. В Наказе о градском благочинии и Наказах московским объезжим головам говорилось об их обязанностях по контролю над решеточными приказчиками, уличными сторожами, стрельцами, которые должны были обеспечивать в городах «общее спокойствие», а также требовалось, чтобы «во всех улицах и по переулкам в день и в ночь ходить и беречь накрепко, чтоб в улицах и переулках бою и грабежу... и иного какого воровства... не было». Таким образом, во второй половине XVII в. законодательно были закреплены меры по обеспечению общественного порядка.

Функции политической полиции до XVII в. также осуществляли центральные и местные органы власти. Однако с начала XVII в. политическому сыску придается особое значение. Политические или государственные преступления стали называться «Слово и дело государево», что по своему первоначальному смыслу означало дело о словесном оскорблении царя. Дела по ним выделяются из общей массы уголовных дел. Первые документы с употреблением этой печально знаменитой фразы датированы 1622 г. и касаются угрозы перерезать горло царю, опрометчиво вырвавшейся у одного казака. Вскоре «Слово и дело государево» приобрело более широкое значение. В этот период все дела, касавшиеся государственных интересов, были «государевыми делами». К данному роду преступлений, т. е. действиям и умыслам, направленным против царя и государственного порядка самодержавной России, в конце XVI в. были отнесены крамола и сдача города неприятелю. К виновным в основном применялись смертная казнь или членовредительные наказания. Каждый, кому становилось известно о злых умыслах по отношению к царю, оскорблении царского имени, государственной измене и т. д., обязан был под страхом смертной казни донести об этом властям, выкрикнув фразу «Слово и дело государево». В то же время Соборное Уложение предусматривало строгое наказание для тех, кто заявлял «Слово и дело государево» без должных оснований. Круг государственных преступлений был очерчен второй главой Уложения. Наиболее серьезными преступлениями считались покушение на жизнь царя и заговор с целью «московским государством завладеть и государем быть». По-прежнему карались те, кто «недругу город сдаст изменою» или «в города примет из иных государств за-

рубежных людей для измены же». Привлеченные к следствию по «Слову и делу государеву», в том числе и доносчики, заключались в тюрьму для выяснения истины и подвергались пыткам. Для принятия окончательного решения подследственных, как правило, пересылали в Москву, где рассмотрение дел происходило в Разрядном, Разбойном, Стрелецком и других приказах. Итоги следствия докладывались царю или в Приказ тайных дел¹⁹.

Приказ тайных дел сначала выполнял роль личной канцелярии царя, т. е. органа, позволявшего ему при решении важнейших государственных дел обходиться без Боярской Думы. Еще в начале правления у царя Алексея Михайловича имелось несколько подъячих из Приказа Большого двorca для личной переписки, которые в конце 1654 г. – начале 1655 г. были организованы в Приказ тайных дел. Первоначально им заведовал тайный дьяк, при котором находилось 5–6 подъячих, к середине XVIII в. во главе его стояла дьячая коллегия (тайный дьяк и дьяки Челобитного и Стрелецкого приказов; 15 подъячих). Основной функцией Приказа тайных дел был контроль за деятельностью приказов. Он мог носить явный характер и проявляться в затребовании для «ведома» (контроля) различных дел, сведений, отчетности из других приказов, в проверке приказного делопроизводства при участии царя. Тайный контроль заключался в направлении подъячих Приказа с секретным наказом о наблюдении за теми послами и воеводами, которые «много чинять не к чести своего государя», или воевод, допускавших «много неправд... над ратными людьми». Известной формой контроля за государственным аппаратом (как приказами, так и воеводами) было рассмотрение Приказом челобитных, поданных лично царю. После рассмотрения дел по челобитной в приказе тайный дьяк докладывал о нем царю. По царскому указу дело, минуя Боярскую Думу, разрешалось в Приказе тайных дел или передавалось для исполнения в какой-либо другой приказ. Важнейшей функцией рассматриваемого органа являлся контроль за розыском (следствием) по деяниям, направленным против существующего строя, непосредственно против царя. Например, Приказ принимал участие в следствии по делу Степана Разина и его сподвижников. Приказ тайных дел помещался в царском дворе, и царь часто бывал в нем. Здесь у него был стол с письменным прибором, он принимал участие в составлении бумаг, требовал отчетов, слушал доклады, рассматривал дела. Возглавлявшие Приказ дьяки пользовались большим влиянием в государ-

¹⁹ Рууд Ч. А., Степанов С. А. Фонтанка, 16: политический сыск при царях. М., 1993. С. 15–16.

ственных делах²⁰. И хотя Приказ был упразднен в 1676 г., он по праву считается родоначальником органов политического сыска в Русском государстве.

XVII в. был веком расцвета и падения приказной системы управления, важной ее особенностью являлась пестрота и неопределенность функций ее звеньев. Почти каждый приказ выполнял не только функции отраслевого управления, в его ведении находились также определенные территории, налоги с которых поступали на содержание приказа, выполняли они и полицейские функции. Для расследования политических дел создавались и временные розыскные органы — Временные следственные комиссии, которые рассматривали важные дела. Но в их деятельности встречались курьезы. Например, была создана специальная комиссия по делу холопа Сумарокова, который в 1660 г. стрелял из пищали по галкам и угодил в царские хоромы, за что был наказан отсечением правой руки и левой ноги²¹.

К середине XVI в. в русском праве отчетливо оформился статус «лихого человека», для которого разбой и бандитизм были профессиональным занятием. К 30-м гг. XVI в. относится и известие о масштабной деятельности преступных организаций фальшивомонетчиков во многих городах²². Обретение национальной независимости создало возможность активизации товарно-денежных отношений и внутреннего рынка. Возросли возможности обогащения, в обществе почувствовали вкус к богатству. Широилось стремление овладеть собственностью любыми путями, что отражало происходящий перелом в мышлении: определенный аскетизм периода идейной сопричастности к борьбе за освобождение сменялся у части населения жадной обогащения. Во всех сферах (в том числе в церковной среде знаменитый спор иосифлян и нестяжателей) решался вопрос о бедности и богатстве в перспективе государственного развития. Нужно отметить, что складывалась парадоксальная ситуация: усиление государства противоречило народному благосостоянию, по известному выражению В. О. Ключевского, «государство пухло, а народ хирел». Крестьянский разбой поэтому, безусловно, был формой социального протеста. Но формирование массовой преступности было обусловлено не только социально-политическими,

²⁰ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 60–61.

²¹ Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Епифанов А. Е. История отечественных органов внутренних дел : учебник для вузов. М., 2005. С. 11.

²² Рогов В. А. История уголовного права, террора и репрессий в Русском государстве XV–XVII вв. М., 1995. С. 61–62.

но и социально-экономическими, психологическими и иными причинами. Профессиональная преступность «лихих» имела всесловный характер.

Рост преступности, в первую очередь профессиональной, был одной из причин, вызвавших губную реформу. В ходе земско-губных преобразований периода малолетства Ивана Грозного (1530–1540-е гг.) произошло усиление карательной функции государства. Были созданы земские и губные избы. Они осуществляли процедуру следствия и суда, т. е. полицейско-судебные функции. До губной реформы право вынесения смертных приговоров принадлежало только центральной власти. Эта важнейшая суть перемен совершенно однозначно выделена летописями, согласно которым главные прерогативы выборных органов были «судить, пытать, казнить». Проводимые реформы имели сильную демократическую направленность: рядовое население страны получило возможность реального участия в судебной деятельности и реализации карательной функции.

В губную избу (орган губного управления) входили: губные старосты и губные целовальники; губные дьячки или подьячие, ведшие письменную часть; сотские, пятидесятские и десятские, преследовавшие разбойников и татей и наблюдавшие за тем, чтобы не приезжали к кому-либо люди «необычные и неизвестные», тюремные сторожа и целовальники, надзиравшие за заключенными; палачи, пытавшие и наказывавшие заключенных; бирючи, обнародовавшие постановления правительства; сторожа в губной избе.

Усиление политики репрессий в ходе губных реформ подтверждается рядом фактов. Судебник 1550 г. утвердил обязательную смертную казнь для «лихих людей» в общегосударственном масштабе. Задачей судебно-полицейских органов того времени было не конкретное выяснение обстоятельств противоправных действий, а установление фактической принадлежности лица к «ведомым лихим». Уставная книга Разбойного приказа признает массовость разбойных шаек и оправдывает обязательную казнь профессиональных преступников невозможностью их тюремного содержания из-за опасности насильственного освобождения собратьями-бандитами²³.

В XV в. начинает складываться, а в XVI и XVII вв. становится ведущей процессуальная форма, получившая название розыск, или сыск. При этом использовались различные методы, в том числе и негласного характера. Так, царским Указом, изданным в 1695 г., воеводам в городах предписывалось «про воров и разбойников провести тайно всякими мерами». Однако главную роль в розыском деле играла пытка.

²³ Там же. С. 114–115, 131–134.

Признание подследственного, полученное в результате пытки, считалось доказательством его вины и служило основанием для наказания²⁴. Розыскными органами были «особые обыщики» XV в. – начала XVI в., посылавшиеся из Москвы в какую-либо местность, которые, по общему представлению, приносили мало пользы и больше убытка населению. Вскоре они были официально заменены губными учреждениями, хотя «обыщики» еще долго продолжали существовать. Перед началом розыска обыщики и губные старосты были обязаны произвести повальный обыск — опрос представителей всех социальных групп (число опрашиваемых не ограничивалось). Сведения записывались в «списки», к которым эти лица «прикладывали» руки. Повальный обыск, поличное и личное признание, сделанное под пыткой, стали основными видами доказательств к середине XVII в. Однако первое место занимала «царица доказательств» — полученное под пыткой личное признание. Доносчика и обвиняемого приводили в судную избу вместе, но допрашивали порознь. Если обвинитель повторял донос, а обвиняемый оправдывался, то их ставили «очи на очи», т. е. проводили очную ставку (как говорили тогда: «очи на очи глядят, очи речи говорят»). Если обвиняемый отрицал свою виновность, то доносчика вздымали на дыбе, выворачивали руки (это называлось «встряской»), а затем вправляли обратно. При отсутствии результатов начиналась пытка. Если доносчик все же стоял на своем, то она переносилась на обвиняемого. Но самая тяжелая пытка проводилась тогда, когда следователь считал, что подозреваемый не сказал «всей правды», а раз «не сказал подлинной» правды, заставляли «сказать всю подноготную», для чего закрепляли кисть руки в хомут, а пальцы — в клещи и забивали под ногти железные гвозди или деревянные клинышки.

Центральным органом розыска был Разбойный приказ (1555–1701 гг., с 1682 г. — Разбойный сыскной приказ, с 1683 г. — Сыскной приказ, с 1687 г. — Приказ сыскных дел), который санкционировал приговоры губных органов. Он производил суд по татебным и разбойным делам, когда тати или разбойники были пойманы с поличным, а также над теми, кого на повальном обыске называли лихим человеком, татем, грабителем, разбойником, пристанодержателем и укрывателем краденых вещей, равно и над теми, которые в Судном приказе приговаривались к пытке как тати и разбойники. В ведении Разбойного приказа находились все губные старосты и целовальники, губные дяки и тюремные сторожа; они приезжали в Москву перед отправлением своих обязанностей, давали прися-

²⁴ Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Епифанов А. Е. Указ. соч. С. 6.

гу в этом приказе; жалобы на них со всего государства подавались в этот приказ. Устройство и содержание тюрем зависело также от Разбойного приказа. Нередко в распоряжение Разбойного приказа направлялись стрельцы «на поимку татей, разбойников и грабителей»²⁵.

Столица государства Москва была выделена из общей системы управления. Еще в XV в. при Иване III в ней учреждена городская «исправа». В начале XVI в. полицейские функции в Москве и Московском уезде осуществлял Земский приказ. Он занимался преследованием разбойников и иных «лихих людей», ведал сбором податей с посадского населения Москвы, наблюдал за порядком и благоустройством в столице. В Москве и других больших городах при этом приказе низшие служащие назывались земскими ярыжками; они носили красное и зеленое или иного особого цвета платье с нашивкою на груди двух букв: «З» и «Я». Основная их деятельность состояла в следующем: когда государь или его двор куда-либо в городе «шествие имели», проходил крестный ход или какое-либо торжество, то ярыжки, идя впереди с метлами и лопатами, очищали и «просторили» путь. Если же где-то происходили ссора, шум и драка, то они могли беспрепятственно задерживать, брать под стражу и отводить в свой приказ. В конце XVI в. Земский приказ был объединен со Стрелецким, который стал осуществлять полицейские функции в Москве.

Однако вышеназванных мер оказалось недостаточно. События начала XVII в. потребовали создания твердой власти на местах. По росписи городов и уездов в 1625 г. известно, что в 146 городах с уездами уже были назначены воеводы. Воевода стал основным звеном местного управления. Претенденты на место воевод — бояре, дворяне и дети боярские — подавали на имя царя челобитную, в которой просили назначить на воеводство, чтобы «покормиться». Официально воевода за свою службу получал поместные денежные оклады. Воевода назначался Разрядным приказом, утверждался царем и Боярской Думой и подчинялся тому приказу, в ведении которого находился данный город с уездом. В большие города назначали нескольких воевод, один из них считался главным. Каждый воевода получал из приказа наказ, определявший круг его деятельности: он осуществлял охрану феодальной собственности, боролся с укрывательством беглых, с нарушением казенного интереса (кормчества), со всяким несоблюдением порядка вообще (бой, пожар, мор), ведал городовым и дорожным делом, надзирал за судом губных и земских старост. Административно-полицейский надзор воеводы простирался и на личную жизнь населения. В крупных городах поли-

²⁵ Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 41–42.

цейский надзор за населением, укреплениями и караулами осуществлял подчиненный воеводе городничий (бывший городской приказчик). Наказы, которые получали воеводы из приказов, были неопределенны и малоконкретны: «как пригоже», смотря по «тамошнему делу», «как бог вразумит». Это усиливало произвол воевод. Кормление было упразднено, но в действительности оно процветало. Воеводы не довольствовались добровольными приношениями. На протяжении XVII в. из городов, уездов, волостей в столицу поступали слезные челобитные от населения на поборы и лихоимство воевод. Вина в таком положении было и само правительство, которое, не имея средств на управление, не только веками не платило жалования своим чиновникам, но и прямо советовало им «кормиться от дел»²⁶.

По мере развития русского феодального государства розыскной процесс существенно потеснил состязательный. Розыск отличался тем, что государственные органы сами возбуждали, вели и завершали дело по собственной инициативе и усмотрению. К концу XV в. в системе доказательств сформировался институт «облихования». При отсутствии доказательств закон обязывал «добрых» людей оговаривать подозреваемого для получения признания с помощью пытки («опыта»). Тогда же в качестве доказательства закрепляется судебный поединок — «поле». Его организацией ведали окольничий, дьяк и недельщик. В обязанности недельщика входили вызов сторон в суд, производство ареста и проведение пытки. Поединок предшествовало крестное целование, проходил он в присутствии доброжелателей и друзей обеих сторон, которые при оружии наблюдали за его ходом. «Поле» часто превращалось в потасовку. Сущность розыскного процесса в целом заключалась в том, что в лице государственного агента соединялись различные процессуальные функции: обвинителя и судьи, и этот агент противопоставлялся обвиняемому, который служил лишь объектом сыска. Сущность состязательного процесса — в споре о праве двух равноправных сторон перед третьим — судьей. Розыскной процесс, появившийся сначала исключительно для дел о государственных преступлениях, постепенно распространился и на другие уголовные дела, вытесняя судное производство, которое оставалось иногда для власть имущих по сути как привилегия. Не полагаясь только на своих должностных лиц, правительство поощряло частную инициативу по поимке преступников. Отдельным лицам по их челобитным выдавались так называемые погонные грамоты, разрешавшие челобитчику отыскивать известного ему вора и задерживать.

²⁶ Там же. С. 65.

В XVII в. продолжали существовать обе формы самоуправления — губная и земская. Статья XXI Соборного Уложения 1649 г. подчеркивала самостоятельность губных дел от воевод, однако в действительности губные старосты находились вначале под надзором, а затем в полном подчинении воевод. Воевода сделался прямым начальником губного суда, а губной староста — его помощником.

Деятельность органов власти, осуществлявших полицейские функции, регламентировалась в XVII в. Соборным Уложением 1649 г., Указными книгами приказов — Земского, Разбойного, Холопьяго и другими, а также отдельными указами царя и Боярской Думы. Таким образом, во второй половине XVII в. законодательно были закреплены меры по обеспечению прочного общественного порядка.

Несмотря на усиление роли государственных органов в деле охраны общественного порядка, общественные институты продолжали иметь большое значение. Территория с центром в сравнительно большом населенном пункте называлась крестьянами волостью, а население волости — миром. Волость на своих собраниях-сходах выбирала старосту и некоторых других руководящих лиц, решала вопросы о принятии в общину новых членов и выделении им земель. Волостная община самостоятельно ведала сбором податей, низшим судом и полицией. Представители княжеской администрации являлись в волость только тогда, когда в ней было совершено преступление и начинался спор о границах ее территории с соседними или крупными землевладельцами. Значение мирского самоуправления усиливалось высшей выборной должностью сотского. Сотский являлся посредником между волостным старостой и чиновниками наместника. Свои кормы и поборы чиновничество могло получать только от высшего мирского представителя — сотского. В более поздние времена выборный сотский будет выполнять полицейские функции: наблюдать за порядком в селениях, чистотой воды в реках, пожарной безопасностью, проведением торгов, базаров, торговли с надлежащими свидетельствами, продажей доброкачественных продуктов и др.

В целом в Московском государстве мы встречаем лишь слабые зачатки того, что в дальнейшем будет квалифицироваться как полицейская деятельность; законодательством Московского государства XVII в. запрещались и преследовались лишь те нарушения немногих и несложных норм, которые угрожали внутренней безопасности. В допетровский период все полицейские функции государства сводились в основном к обеспечению внутренней и внешней безопасности подданных. Защитив их

от «лихих» людей внутри страны, государство считало свою задачу выполненной, предоставляя затем самим подданным регулировать свои отношения²⁷.

Литература

Полиция и милиция России: страницы истории / А. М. Беда [и др.]. М., 1995.

Герман Р. С. Развитие полиции России: историко-правовая ретроспектива // Юристъ-Правоведъ. 2011. № 3.

История отечественных органов внутренних дел : учебник для вузов / под ред. Р. С. Мулукаева. М., 2005.

Кваша Л. Ф. Милиция (полиция) в условиях переходного типа государства и права // История государства и права. 2006. № 3.

Матвеев С. П. Институт полиции: исторический экскурс // Вестник Воронежского института МВД России. 2014. № 1.

МВД России : энциклопедия / гл. ред. В. Ф. Некрасов. М., 2002.

Мулукаев Р. С. Полиция Российской империи : монография / Р. С. Мулукаев, А. Я. Малыгин, А. В. Борисов. М., 2013.

Моисеев И. А. Становление и развитие полиции России: основные этапы // Вестник Воронежского института МВД России. 2007. № 2.

Мушкет И. И. Полицейское право России: проблемы теории / И. И. Мушкет, Е. Б. Хохлов ; под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб., 1998.

Вопросы для контроля и самоконтроля

1. С какими научными и учебными дисциплинами соприкасается «История органов внутренних дел»? Аргументируйте свой ответ.

2. Как соотносятся понятия «органы внутренних дел», «правоохранительные органы», «полиция» и «милиция», каково их содержание?

3. Какие факторы определили изменение содержания правоохранительной функции государства?

4. Кто из представителей историко-правовой науки внес значительный вклад в изучение истории органов внутренних дел?

5. Какие методы могут быть использованы при изучении истории органов внутренних дел? Приведите примеры.

6. Как изменялась роль государства в течение IX–XVII вв. в осуществлении охраны общественного порядка и борьбы с преступностью?

²⁷ *Ченкова В. И.* Полиция и органы местного самоуправления в феодальной России XVIII века (историко-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. С. 13.

7. Каковы основные направления полицейской деятельности органов власти в Древнерусском государстве?

8. Раскройте тезис об исторической изменчивости содержания понятия «органы внутренних дел России».

9. Охарактеризуйте основные периоды развития органов внутренних дел в России.

10. Какие функции осуществляли земские и губные избы, созданные в 1530–1540-е гг.?

Тестовые задания

1. Проанализируйте положения статей нормативных правовых актов современного Российского государства. Какое из положений направлено на обеспечение правоохранительной функции Российского государства?

А. Досмотр транспортного средства любого вида, т. е. обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности, осуществляется в целях обнаружения орудий совершения преступлений либо предметов административного правонарушения.

Б. Изменение определенных сторонами условий трудового договора, в том числе перевод на другую работу, допускается только по соглашению сторон трудового договора, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом. Соглашение об изменении определенных сторонами условий трудового договора заключается в письменной форме.

В. Если иное не установлено договором поставки, покупатель (получатель) обязан возвратить поставщику многооборотную тару и средства пакетирования, в которых поступил товар, в порядке и в сроки, установленные законом, иными правовыми актами, принятыми в соответствии с ними обязательными правилами или договором.

2. Проанализируйте отрывок текста учебника: «В XVII в. в условиях зарождения экономических связей между отдельными районами страны и развития торговли возникает необходимость в более четкой регламентации торговых отношений и порядка взимания государственных пошлин». Какой из принципов научного познания используется при описании указанных событий?

А. Принцип плюрализма.

Б. Принцип историзма.

В. Принцип достоверности.

3. Проанализируйте положение, касающееся деятельности Министерства внутренних дел: «МВД в то время по своему назначению в полной мере оправдывало свое название — внутренних дел, поскольку в предмет его ведения были включены именно внутренние дела государства: продовольственные, промышленные, торговые, медицинские, почтовые, полицейские и др.» Какой период деятельности МВД оно характеризует?

- А. 1770–1802 гг.
- Б. 1802–1810 гг.
- В. 1811–1819 гг.

4. В 1622 г. крестьянин И. Трифонов ехал с ярмарки на своей телеге и перевернулся. Причиной происшествия была плохая дорога, по поводу чего он выразил свое неудовольствие, браня и дорогу, и власть, и самого царя. Свидетели этого сообщили об этом властям. По данному делу было проведено следствие. В какой Приказ были доложены результаты проведенного расследования?

- А. Земский приказ.
- Б. Поместный приказ.
- В. Приказ тайных дел.

5. 25 сентября 1680 г. было совершено разбойное нападение на купца В. Голощекина. Вскоре по этому делу был пойман с поличным известный разбойник по кличке Хомут. Какой орган мог осуществлять правосудие по данному делу?

- А. Суд присяжных.
- Б. Разбойный приказ.
- В. Тайная канцелярия.

6. В г. Мосальске было совершено преступление. Для установления виновных государственными органами были осуществлены следующие действия: допрос, облихование, пытки. О каком процессе идет речь?

- А. Состязательный процесс.
- Б. Розыскной процесс.
- В. Исковой процесс.

ГЛАВА II. РЕГУЛЯРНАЯ ПОЛИЦИЯ В ПЕРИОД АБСОЛЮТНОЙ МОНАРХИИ. ОРГАНИЗАЦИЯ ОХРАНЫ ПОРЯДКА, ОБЩЕУГОЛОВНЫЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ СЫСК В XVIII ВЕКЕ

Учебные вопросы

1. Создание полиции в России и ее развитие в первой половине XVIII в.
2. Полицейская реформа Екатерины II.

Основные термины: капитан-исправник, квартальный надзиратель, нижний земский суд, полицейское государство, полиция, полицейский надзор, полицмейстер, полицмейстерская канцелярия, съезжий двор, управа благочиния, фискал, частный пристав, эвдемонизм.

Основные нормативные правовые акты: Регламент, или Устав главного магистрата от 16 января 1721 г.; Пункты, данные Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру от 25 мая 1718 г.; Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775 г.; Устав благочиния, или полицейский от 8 апреля 1782 г.

§ 1. Создание полиции в России и ее развитие в первой половине XVIII в.

В XVIII в., благодаря усилиям двух великих реформаторов, Петра I и Екатерины II, Россия шагнула в Новое время из Средневековья и встала на один уровень с европейскими государствами. Достигнуто это было с помощью укрепления российской государственности путем образования новых структур и механизмов управления, включая и полицию. Идеалом Петра I являлось правильное, регулярное государство, в котором всякий будет знать свое место и точно исполнять роль, предписанную ему государ-

ством. Полиции в его создании отводилась важнейшая, если не ключевая, роль. Обратим внимание, как широко определена функция полиции в Регламенте, или Уставе главного магистрата 1721 г.¹ (глава X «О полицейских делах»): «...она споспешествует в правах и в правосудии, рождает добрые порядки и нравоучения, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет и принуждает каждого к трудам и к честному промыслу, чинит добрых домостроителей, тщательных и добрых служителей, города и в них улицы регулярно сочиняет, препятствует дороговизне и приносит довольство во всем потребном к жизни человеческой...». Принципиально важно, что полиция понималась не только как учреждение, но и как система отношений, образ универсального мышления, в котором культ государственной власти был доведен до предела. Отсюда «полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности».

Переход от средневекового общества к новому, т. е. процесс модернизации общества в России, характеризовался сменой принципов легитимности власти, идеологической и карательной доктрины. Одной из важных предпосылок создания полиции как органа легитимной (законной) репрессии, действующей в интересах общего блага, было появление понятия «государство», отличного от понятия «государь». Нельзя забывать о том, что Петр I являлся прагматиком. Полиция ему была нужна как опора проводимых реформ. Он страстно желал победы над внутренним врагом. Не случайно в тот период расширяется понятие преступления (любое посягательство на государственные интересы — «все то, что государству вред и убыток приключить может»), вводятся более строгие наказания.

Итак, на определенном историческом этапе в России, как и во многих европейских государствах, для осуществления полицейской функции была создана специализированная государственная структура — полиция. В связи с этим полицейская деятельность становится более организованной и упорядоченной и постоянно совершенствуется со стороны государства.

Управленческие особенности государства того периода (сильная административная власть в принятии управленческих решений практически ничем не ограничена) были обусловлены спецификой решаемых им задач и традиционно обозначались термином «полицейское государство». В. М. Гессен характеризовал полицейское государство как «неимо-

¹ *Реформы Петра I: сб. документов / сост. В. И. Лебедев. М., 1937. С. 195.*

верная многопредметность административной деятельности, регламентация мельчайших подробностей народной жизни, мелочная и назойливая опека над подданными — одним словом, то, что немцы удачно называют *Vielregiererei* (губернаментализм)»². Российский ученый А. Ф. Филиппов отмечает, что главное в полицейском государстве — это «система бюрократического управления, использующая монопольное право на насилие для осуществления административных решений, нацеленных на достижение блага и основанных на оценке ситуации и объективной необходимости, а не на длительной, опосредованной правилами и правом процедуре с неопределенным результатом»³.

XVIII в. был эпохой расцвета полицейского государства во всей Европе, в России его прочный фундамент заложил Петр I. Социальным оправданием полицейского государства стало осуществление им общего, публичного интереса, или *raison d'État* (общего блага). Эта же идея одухотворяла многопредметность административной деятельности полицейских учреждений. Сложная идеологическая конструкция европейской государственно-правовой мысли не только указывает на интересы государства как на рациональное основание его действия, но предполагает, что государственное управление способствует развитию рациональности и отражает ее прогресс в обществе.

Понятие «полицейское государство» и его цели со временем приобрели негативные оценки, когда детальная регламентация всех сфер общественных отношений стала тяготить общество. Однако в период становления параметров нового мира сильное правительство, создающее путем принуждения необходимые предпосылки для духовного и материального благосостояния подданных, было исторически необходимо. Представляется справедливым мнение М. Раева о том, что не следует также ставить под сомнение искренность выдвигавшихся правителями и публицистами XVII столетия эвдемонистических аргументов в защиту абсолютизма и интервенционистского государства типа *Polizeistaat*⁴, поскольку подразумевалось, что счастье подданных равнозначно максимальному использованию творческого потенциала государства. По-

² Гессен В. М. Вопросы местного управления. СПб., 1904. С. 9.

³ Филиппов А. Ф. Советская социология как полицейская наука // Политическая концептология. 2014. № 3. С. 92.

⁴ Раев М. Регулярное полицейское государство и понятие модернизма в Европе XVII–XVIII веков: попытка сравнительного подхода к проблеме // Американская русистика. Вехи историографии последних лет. Императорский период : антология / пер. с англ. Самара, 2000. С. 48–79.

лицейское управление, как определил в 1786–1790 гг. «Всеобщий словарь полицейского управления», предстало как «наука управлять людьми им на благо, искусство делать их счастливыми, насколько возможно и насколько необходимо в интересах всего общества»⁵. Действительно, полиция, ставшая основополагающим принципом абсолютистского государства, функционировала также и в целях общего блага. Масштабы и значение ее в результате были настолько велики, что им вполне соответствовала известная формула времен Петра Великого «полиция есть душа гражданства».

Однако впервые в период полицейского государства под полицией стала пониматься не только любая деятельность государственных органов по вопросам светского управления: издание законов, обеспечение безопасности, забота о повышении благосостояния народа, надзор за противопожарной безопасностью, отправлением религиозных культов и т. д., но и орган, имеющий обширную административную компетенцию.

Отличие полиции того периода от современной полиции (милиции) велико. В первом случае понятие полиции трактовалось более широко и обозначало не только орган, имеющий обширную компетенцию, но и любую деятельность государственных органов по вопросам светского управления. Современное понимание более узко — это орган охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. Однако и тогда, и теперь у полиции была общая цель — обеспечение такого порядка, при котором люди будут чувствовать себя в безопасности. Это, несмотря на все отличия, позволяет утверждать, что с течением времени изменилась не сущность, а акценты полицейской деятельности.

Полиция в рассматриваемый период обеспечивала всесторонний надзор за населением, прежде всего городским, с целью установить нормы поведения, дисциплинировать людей, а поскольку это невозможно без опоры на мораль, то полиция следила и за духовной сферой общества. Преследование преступного, отклоняющегося поведения само по себе не было целью, основным было упрочение здоровых начал в обществе, преступление рассматривалось как мешающее этому развитию и потому попадало в поле деятельности полиции. Приоритетом в деятельности полиции являлся надзор за соблюдением норм, регламентов, которые обеспечивали правильное течение общественной жизни.

⁵ Мишио К. Полицейское управление во Франции при Старом режиме // Неприкосновенный запас. 2004. № 4(42). URL: <http://magazines.russ.ru/nz/2005/42/> (дата обращения: 22.01.2011).

Таким образом, под полицией в европейской практике с конца XVII в., воспринятой и в России, понимали управление внутренними делами, причем во всех многочисленных вопросах безопасности и благосостояния государственная власть действовала исключительно регламентацией и принуждением. Идея полиции, т. е. идея хорошего управления посредством мельчайшего регламентирования поведения подданных и наблюдения за исполнением правил, как и само слово «полиция», были заимствованы на Западе, но практика государственной деятельности в этой сфере имела свои корни. Поэтому созданное Петром I государственное учреждение, которое получило название «полиция», вобрало в себя те функции, которые выполнялись во второй половине XVII в. различными органами, а также получило новые.

В 1702 г. органы губного самоуправления были упразднены, их функции перешли к воеводам. После образования в 1708 г. губерний полицейские функции были возложены на губернаторов. По воеводскому наказу 1719 г. они должны были заботиться об охране прав и безопасности местных жителей, преследовать «гулящих людей», заботиться об исправности дорог, блюсти правильность мер и весов. Эти функции воевода разделял с земскими комиссарами. Помимо всего прочего, на них возлагались наблюдение за исправностью и безопасностью путей сообщения и постоянных дворов, обязанность преследовать беглых и разбойников, содействовать отправлению правосудия, а также заботиться о нравственности и религиозности обывателей. В городах полицейские функции входили в компетенцию магистратов — учрежденных Петром I органов государственного самоуправления.

Основанная Петром I столица должна была не только стать административным центром, но и послужить своеобразным символом, образцом для организации новой жизни, городом, где демонстрировались все нововведения.

25 мая 1718 г. была утверждена инструкция, названная «Пункты, данные Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру», с собственноручным дополнением Петра I, в которой определялась компетенция генерал-полицмейстера. 27 мая 1718 г. царским указом Сенату вводится должность генерал-полицмейстера, и на нее назначается генерал-адъютант царя А. М. Девьер. «Пункты, данные Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру» и указ Сенату в последующем были опубликованы в Полном собрании законов Российской империи как единый документ, датированный 25 мая 1718 г.⁶ Эту дату и следует рассматривать как День образования полиции России.

⁶ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. Т. 5. № 3203.

Некоторые историки считают, что полицмейстерская канцелярия существовала и до 1718 г. По мнению С. П. Луппова, основанием для такого утверждения послужило то обстоятельство, что два петровских указа о застройке города (от 20 мая 1715 г. и от апреля 1716 г.) помещены в пятом томе «Полного собрания законов Российской империи» под названием «Высочайшие резолюции на доклад (доношение) по делам Полицмейстерской канцелярии»⁷. В то же время анализ текста этих документов не доказывает, что они составлены в Полицмейстерской канцелярии. По всей вероятности, эти указы попали в дела полиции после того, как генерал-полицмейстер А. М. Девиер затребовал от Сената все прежние распоряжения правительства, касающиеся Петербурга. И действительно, в делах Полицмейстерской канцелярии хранится ряд указов периода 1714–1718 гг.; из них некоторые являются резолюциями Петра I на доношения Канцелярии городских дел, т. е. явно не имеют отношения к деятельности полиции. Исходя из этого, С. П. Луппов делает вывод об отсутствии достаточных оснований считать, что Полицмейстерская канцелярия существовала до 1718 г., хотя полицейская команда уже была⁸.

Император лично контролировал деятельность Санкт-Петербургского генерал-полицмейстера, взыскивал с него за все беспорядки, замеченные в столице. По Табели о рангах должность генерал-полицмейстера соответствовала пятому классу. Но его положение среди высших должностных лиц определялось главным образом личной близостью к императору.

В 1722 г. и в Москве была учреждена должность обер-полицмейстера, подчиненного непосредственно генерал-полицмейстеру, на которую был назначен М. Т. Греков. В силу финансовых трудностей от идеи создания единого централизованного полицейского управления в городах пришлось отказаться. В европейских странах государственная власть, вводя полицейское управление, как правило, опиралась на существующие сословные, городские структуры. Поскольку в Российском государстве таких ресурсов не было, попытки учредить сословные органы городского самоуправления (магистраты) сверху и поручить им «добрую полицию учредить» не удались.

Функции полиции определялись очень широко: «о смотре, чтобы строение домов производилось по указу; о содержании улиц в чистоте; о допущении торговых шалашей в указанных местах; о съестных припа-

⁷ Там же. № 2909, 3019.

⁸ Луппов С. П. История строительства Петербурга в первой четверти XVIII века. М.-Л., 1957. С. 158–159.

сах; о подозрительных домах; о гулящих людях; о приезжих и отъезжающих; об определении с дворов караульчиков, в каждой слободе или улице старост и при каждых десяти дворах десятского и о распространении повинности постоя на людей всякого чина и звания»⁹.

При Петре I в России была введена паспортная система. В 1724 г. в особом указе «Плакат» были определены некоторые нормативные положения о паспортах. Этот указ касался различных вопросов: наряду с постановлениями о паспортах в нем говорилось «о сборе подушных денег, о повинностях земских обывателей в пользу квартирующих войск и о наблюдении полковым начальством благочиния и порядка в селениях, войсками занимаемых»¹⁰. Уже из этого простого перечня видно, что нормы о паспортах находились в тесной связи с новыми финансовыми задачами государства и его полицейскими потребностями. Правительству необходимо было установить контроль над налогоплательщиками, поэтому тяглым людям запрещалось отлучаться с места своего жительства без позволения начальства и без определенных видов: покормежных писем или пропускных писем. Покормежные выдавались крестьянам, отправлявшимся на работы в своем уезде. Если же крестьянин желал отправиться в другой уезд, то должен был получить от своего начальства пропускное письмо, с которым он являлся к земскому комиссару и получал от него новое письмо. Срок таких отпусков не мог превышать трех лет. На паспорте писались приметы его обладателя, с течением времени разрешено было вписывать в один паспорт жену при муже и малолетних детей. Первоначально паспортная система касалась податных сословий, но впоследствии ей были подчинены, хотя и не в одинаковой степени, все граждане. Контроль за соблюдением паспортного режима был возложен на полицию и стал одной из ее важнейших функций¹¹.

На службу в полицию, как правило, направлялись в принудительном порядке. Трудности в формировании аппарата были обусловлены нехваткой квалифицированных чиновников, непрестижностью гражданской службы, непопулярностью полицейской службы, нежеланием переезжать в Петербург. В связи с этим в полицмейстерские канцелярии направлялись подьячие из других учреждений, а в их распоряже-

⁹ История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы : учеб. пособие. М., 1998. С. 46.

¹⁰ Там же. С. 47.

¹¹ Дерюжинский В. Ф. Полицейское право. Пособие для студентов. СПб., 1903. URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc76p0/instrum3732/item3735.html> (дата обращения: 23.07.2015).

ние для несения полицейской службы командировались военные. Жалование чинам полиции выдавалось небольшое, часто надолго задерживалось. В 1718 г. майор полиции получал ежегодное жалование 168 руб.; капитан — 96 руб.; прапорщик — 50 руб.; вахмистр — 14 руб. 40 коп.; сержант — 10 руб. 08 коп.; каптенармус — 13 руб. 38 коп.; капрал — 6 руб.; писарь — 8 руб., рядовой — 7 руб. 29 коп. В 1719 г. в полиции была введена специальная форма — кафтаны, короткие штаны василькового цвета и зеленые камзолы. Чулки могли быть зеленого, красного, синего и белого цветов. Дополняли одежду черные галстуки, которые завязывали бантом¹². Принимая присягу, полицейские давали клятву, форма которой была единой для всех государственных чиновников и содержала обещание «верным, добрым и послушным рабом и подданным быть», «права и прерогативы (или преимущества)» монархов «по крайнему разумению, силе и возможности предостерегать и оборонять и всем живота своего в потребном случае не щадить», способствовать всему, что «верной службе и пользе государственной касаться может», не допускать ущерба интересам монарха, «тайное дело, или какое бы они ни было, которое приказано мне будет тайно содержать и то содержать в совершенной тайне», исполнять надлежащим образом «инструкции и регламенты, и указы». Завершалось клятвенное обещание словами: «В заключение же сей моей клятвы, целую Слова и Крест Спасителя моего. Аминь», после чего чиновник целовал Евангелие и крест¹³.

Штатная численность полиции Санкт-Петербурга была небольшой: к 1720 г. 10 офицеров, 20 унтер-офицеров и 160 солдат обеспечивали общественный порядок в городе с постоянным населением приблизительно 60 тыс. человек, примерно такое же количество непостоянных жителей столицы было задействовано на строительных работах. Введение «регулярной» полиции сочеталось с сохранением традиции по привлечению жителей к охране общественного порядка, существовавшей в допетровской Руси. Полиция назначала на каждой улице старосту, ночных караульщиков, десятских. Горожане, безвозмездно привлекаемые на помощь полиции, весьма неохотно выполняли возложенные на них обязанности, и потому нередко были случаи, когда жертвы воров и разбойников безуспешно призывали на помощь ночных караульщиков. Если полицейские служители и караульщики были не в состоянии прекратить беспорядок, они били в трещотки и кричали: «Караул». Непришедших на призыв о по-

¹² Горбцов В. И., Гонюхов С. О., Шилов Н. С. Полиция Российской империи : учеб. пособие. Красноярск, 1999. С. 13–15.

¹³ ПСЗРИ-1. Т. XI, № 8473.

мощи ждало наказание наравне со «злодеями». Виновных задерживали и доставляли на съезжий двор или в полицмейстерскую канцелярию.

Как и многие из начатых преобразований, реформа полиции не получила при жизни Петра I завершения. После его смерти власть находилась в руках всесильных фаворитов, от взглядов и интересов которых зависела внутренняя и внешняя политика. При них произошли увеличение численности кадров, усложнение структуры полицейских органов, их создание в ряде городов империи. Но эти меры принимались *ad hoc* (лат. — «по месту»), т. е. были предназначены для решения проблем, вызванных конкретной ситуацией, и хотя способствовали повышению эффективности правоохранительной функции государства, были далеки от того, чтобы их характеризовать как целенаправленную политику государства в этом русле. Временщики, не имевшие широкой и твердой национальной и социальной опоры, не думали о перспективе. Не была реализована задача принятия нормативного правового акта, всесторонне регламентирующего деятельность полиции, на которую смотрели по-прежнему как на орган городского управления, организационные формы российской полиции не сложились окончательно, и их развитие происходило бессистемно.

Новая система местного управления была закреплена Инструкцией от 12 сентября 1728 г. Единственными органами управления и суда в губернии стали губернаторы, а в провинциях и уездах — воеводы. Полицеймейстеры оставались к середине века в ведении губернаторов и воевод (последние не могли самостоятельно наказывать полицмейстеров за их проступки). Впрочем, и губернаторы, и воеводы по полицейским делам ставились в зависимость от «главной полиции».

Для ужесточения контроля за московской полицией она была передана в подчинение московского генерал-губернатора «с товарищами». Так полиция была впервые децентрализована, что являлось отступлением от основ ее первоначальной организации.

Невнимание к полицейским органам, учрежденным Петром I, было недолгим. «Верховники», утвердившиеся у власти, озаботились стабилизацией обстановки в столицах. Органы полиции были укреплены, приближены к высшему руководству государством. Главная полицмейстерская канцелярия переходит в непосредственное подчинение Верховного тайного совета, генерал-полицмейстер получил право личного доклада императрице.

В 1731 г. Сенат установил штаты московской полиции. Число съезжих дворов в Москве увеличилось с 8 до 12 (будущие части). В терри-

ториальном управлении городской полиции появилась должность майора. Он руководил деятельностью шести съезжих дворов, которые стали предшественниками частных приставов второй половины XVIII в. Штат съезжих дворов включал 2 офицеров, 2 урядников, 6 солдат, 1 барабанщика. Обер-офицеры в полицмейстерскую канцелярию и на съезжие дворы набирались из армейских офицеров в отставке, а унтер-офицеры и солдаты командировались из воинских частей.

Новому генерал-полицмейстеру В. Ф. Салтыкову, назначенному в 1732 г., было поручено возглавить полицию во всем государстве. Петербургская полицмейстерская канцелярия вновь стала Главной. Была установлена двойная подчиненность: Главная полицмейстерская канцелярия по вопросам застройки Петербурга подчинялась Кабинету, а по всем прочим вопросам — Сенату.

В 1745 г. в Табели о рангах должность генерал-полицмейстера была перемещена из 5-го в 3-й класс и приравнена к чину генерал-поручика. Глава центрального полицейского учреждения оказался рангом выше всех президентов коллегий, генерал-полицмейстеры стали сенаторами. Они были подчинены непосредственно императрице. Только генерал-полицмейстер мог рассматривать должностные проступки своих подчиненных. Кроме того, он имел право «всех правосудием довольствовать». В 1759 г. данная должность относилась уже ко 2-му классу по Табели о рангах, а значит, генерал-полицмейстер являлся полным генералом. Главная полицмейстерская канцелярия имела тот же статус в государственном механизме, что и коллегии.

После вступления на престол в 1761 г. Петра III Главная полицмейстерская канцелярия в январе 1762 г. уже в который раз стала подчиняться Сенату, тем самым несколько отдаляясь от императора. В марте того же года император назначает генерала Н. А. Корфа Главным директором над всеми полициями. При этом должности генерал-полицмейстеров в Санкт-Петербурге и Москве были сохранены. Глава полиции подчинялся непосредственно императору. Н. А. Корфу было поручено представить предложения о реорганизации полицейского управления в городах империи. Реформа, направленная на централизацию полицейского управления, была отложена. Несмотря на это, вплоть до смерти в 1766 г. Н. А. Корф сохранял это звание.

В аппарате Главной полицмейстерской канцелярии в середине столетия складывались крупные подразделения. Квартирная контора заведовала постоем в Петербурге, иногда она возглавляла всю деятельность полицейских съезжих дворов в городе. В архитектурной конторе были ар-

хитектор с товарищами, несколько учеников, офицеров, солдат и канцелярских служащих, а также команда трубачей и печников во главе с мастером. Формировались повывты и столы, ведавшие отдельными вопросами полицейского управления: «приводных дел», по «писанию паспортов», строительных дел, по «слежению за чистотой», «канцелярский стол» (ведавший личным составом полиции), счетный стол, по приходу и расходу материалов и др. Некоторые назывались экспедициями. Так, содержанием задержанных и арестованных ведала «колодничья экспедиция». При Главной полицмейстерской канцелярии была учреждена своя церковь, строительство и содержание которой осуществлялось за счет полицейских доходов. В канцелярии круглосуточно находились дежурные офицеры, а также секретари и подьячие.

В 1746 г. следствие и суд в отношении воров и разбойников, пойманных в Петербурге и Петербургской губернии, сосредоточивались в одном учреждении — полицмейстерской канцелярии, при которой для этого создавалась Розыскная экспедиция.

Характерной чертой полиции XVIII в. был ее военизированный характер. Армейские части помогали полиции. Например, при канцелярии в Санкт-Петербурге постоянно находились 2 драгунские роты в полном комплекте, с амуницией и лошадьми. Однако нельзя сводить роль армии в осуществлении полицейской функции государства к военному вмешательству против городских бунтов, т. е. к репрессивной и экстраординарной роли. Естественно, армия в XVIII в. оставалась единственной силой в случае бунтов, волнений, но и в повседневной жизни гарнизонных и других городов присутствие воинских частей, осуществление патрулирования и т. д. являлось гарантом общественной безопасности и спокойствия, выполняющим стабилизирующую роль полицейского присутствия. Военные на многие годы стали главным источником формирования кадров российской полиции. Армейские офицеры занимали руководящие должности, низшие полицейские чины формировались из унтер-офицеров и солдат старших возрастов, не пригодных к службе в полевых условиях. Следует отметить, что вмешательство армии в дела полиции в этот период не только в России, но и в других странах было обычным и нормальным делом, не встречавшим особых, в том числе правовых, трудностей. Эта ситуация объясняется более простыми отношениями между гражданскими и военными властями, в рамках которых военным предписывалось оказывать поддержку местным властям. Лишь в 1800 г., когда полиция была признана гражданским ведомством, произошло юридическое разделение армии и полиции.

С ростом городов и увеличением посадского населения органам общего управления и ратушам, на которые возлагались полицейские обязанности, становилось все труднее бороться с растущей преступностью и неповиновением городского населения. В периферийных городах оставались нерешенными и другие вопросы, которыми в столицах занимались полицмейстерские канцелярии. Создание регулярной полиции в городах продолжилось в 1730-е гг. Императорской резолюцией 23 апреля 1733 г. создавались полицмейстерские конторы в 23 городах (10 губернских, 11 провинциальных, 2 уездных). Вводилась должность полицмейстера, одного унтер-офицера, одного капрала и рядовых. На все должности, кроме полицмейстера, назначались служащие местных гарнизонов, где они оставались на довольствии. Средства на жалованье канцелярским служителям формировались из местных полицейских сборов с населения. Главная полицмейстерская канцелярия в Санкт-Петербурге требовала, чтобы полицмейстерские конторы подчинялись только ей и не исполняли никаких указаний других органов власти. Однако губернские, провинциальные и воеводские канцелярии оказывали определенное влияние на местную полицию. Иногда они рекомендовали Главной полицмейстерской канцелярии или Герольдмейстерской конторе кандидатов на должность полицмейстера или сами назначали офицеров для исполнения полицмейстерских обязанностей. Они также требовали представления справок и отчетов от контор, указывали на замеченные недостатки. Полицейстерские конторы создавались и по инициативе местных органов управления, которым в этом случае и подчинялись. В 1757 г. была учреждена полиция в Иркутске¹⁴.

В 1730-е гг. создается ведомственная полиция. По инициативе В. Н. Татищева в 1734 г. в Екатеринбурге для управления горнозаводским населением была организована Контора судных и земских дел, в составе которой в качестве члена присутствия был полицмейстер. Горнозаводская полиция в Екатеринбурге существовала до 1789 г. отдельно от созданной позднее городской полиции¹⁵.

Полицейстерская канцелярия, завершив дознание по делам о воровстве, разбое, направляла их затем в юстиц-полицию в Санкт-Петербурге или же в губернские и воеводские канцелярии других городов. А с 1730 г. дела, относящиеся к Московской губернии, направлялись в восстановленный Сыскной приказ, ликвидированный в 1701 г. Его воссоздание не принесло ожидаемого эффекта.

¹⁴ Сизиков М. И. История полиции России (1718–1917 гг.): становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII века. М., 1992. С. 30–31.

¹⁵ Там же. С. 33.

Существенное место в деятельности полицейских органов занимал сыск беглых крестьян, мастеровых, солдат. Бегство рассматривалось как преступление. За необъявление в полицию о нем виновных наказывали штрафом. Преодоление нищенства было превентивной мерой в борьбе с бегством. Именными и сенатскими указами полиции строго предписывалось искоренять нищенство в городах. Неоднократно в указах было записано, что «взыскано будет на той полиции жестоко, если впредь явятся нищие, бродящие по улицам». Полиция проводила переписи городского населения. В ее учреждениях все больше концентрировалось паспортное дело.

В 1735 г. Главная полицмейстерская канцелярия докладывала, что «воровство умножилось близ самого Петербурга, и многих людей грабят и бьют». Для ликвидации пристанища «ворам» Сенат приказал вырубать леса, а для их поимки направить из Военной коллегии и полицмейстерской канцелярии партию драгун и солдат. Для пресечения воровства в самом городе полиция должна была строго следить, чтобы в домах шуму и драк не было, в кабаках и вольных домах вино, пиво, мед и прочее питье продавали в установленное время, а с 7 часов кабаки и вольные дома закрывались. За нарушение этого правила полиция наказывала и покупателей. Нельзя было ходить ночью без фонарей и более 3 человек. Всех (из числа «подлых»), не соблюдавших это правило, караульщики у рогаток и патрули должны были задерживать и доставлять на съезжие дворы. Те же меры применялись в отношении нарушителей общественного порядка — за драки, ссоры, пение песен пьяными.

С ростом городов и увеличением численности населения встал вопрос о безопасности движения на улицах. В указе от 9 марта 1730 г. «О нескорой и осторожной езде на лошадях по улицам, и о задержании в Полиции тех, которые будут давить лошадьми и бить проходящих кнутьями» отмечалось, что многие «ездят в санях резво и не смирно, и верховые их люди перед ними необыкновенно скачут, и, на других наезжая, бьют плетьюми, и лошадьми топчут». В связи с этим императрица указала: «... дабы впредь всяких чинов люди, как vyšнего, так и нижнего достоинства, ездили сами и люди их пред ними смирно и на лошадях не скакали и ни на кого наезжая не били и лошадьми не топтали. А ежели кто впредь в противность сего указа дерзнет так резво и не смирно ездить и люди их необыкновенно перед ними скакать, и плетьюми кого бить, и саньми и лошадьми давить, таких велено ловить, и для того из Полиции посылать разъезды из драгун и солдат. И которые так чинить будут, тех ловить и приводить в Полицию и в Правительствующий Сенат рапортовать»¹⁶.

¹⁶ ПСЗРИ-1. Т. VIII, № 5512.

Осуществляя традиционный надзор за противопожарной безопасностью, полицейские чиновники требовали устанавливать на крышах домов бочки с водой, запечатывали на лето печи в домах и банях, принуждали домохозяев, живших далеко от водоемов, копать колодцы. В полиции велось следствие по пожарам. На нее же возлагалась обязанность по охране имущества погорельцев, размещению их на временные квартиры.

Расширился полицейский контроль за торговлей. Пресечение «кормчества» (запрещенного производства и торговли спиртными напитками, а также табаком) было главной задачей, так как винный откуп давал значительную прибыль казне. Проводилась и борьба с пьянством, но, так как питейный сбор был важным источником доходов правительства, ежегодно строились и открывались десятки новых кабаков.

Полицейские чиновники следили за ценами на рынке, клеймили предназначенное к продаже мясо, не допускали продажи ядовитых материалов, контрабандных и не оплаченных пошлиной товаров, изделий из порченого золота и серебра, отводили места для торговли, контролировали весовые и измерительные приборы.

Значительное место в деятельности полиции занимала борьба с азартными играми, которые не разрешались в России еще с XVII в. За соблюдением этого устанавливался надзор воевод и объезжих голов. В начале XVIII в. ряд нормативных актов запрещал игры в карты или кости на деньги сначала военным, а затем и другим лицам.

Занимаясь благоустройством городов, полиция распоряжалась за мощением улиц, площадей, рынков, починкой дорог, ремонтом мостов, очисткой рек, посадкой деревьев и т. д. В ее функции входили освещение улиц, полицейская регламентация строительства, принуждение застройщиков к быстрейшему возведению зданий, рассмотрение земельных споров, а также воинский постой, ведь даже для гвардейских полков казармы в Петербурге были построены только в 1835 г. Велся учет иностранцев, два раза в неделю Главная полицмейстерская канцелярия была обязана подавать дежурным генерал-адъютантам императрицы ведомости о приехавших в столицу иностранных подданных.

В России, в отличие от Европы, полиция делилась на общую и политическую. Функции политической полиции при Петре I выполнял Преображенский приказ в Москве, возглавляемый князем Ф. Ю. Ромодановским. Примерно в это же время в Петербурге действовала Тайная канцелярия под началом графа П. А. Толстого. Она сначала была создана для следствия по делу царевича Алексея, потом занималась и другими делами. Преображенский приказ (до 1729 г.) вырос из дворцового учрежде-

ния по обслуживанию резиденции Петра I и его матери, а также заведению «потешными» полками. В конце XVII в. Преображенский приказ стал органом следствия и суда по политическим преступлениям (измена, бунт, «непристойные речи» против царя и членов его семьи). Производство по таким делам основывалось на Соборном Уложении 1649 г., а также на новых законах Петра I. Оно начиналось с письменного или устного «извета» о «Слове и деле государеве», который мог быть сделан в любом приказе, местном учреждении, церкви, на базаре, на улице, дома, но обязательно в присутствии свидетелей. И изветчик, и обвиняемый доставлялись в ближайшее правительственное учреждение. Для проверки информации проводились «повальные обыски». Если обвиняемый отрицал свою вину, то Приказ прибегал к пытке, закон разрешал пытать трижды, причем, как правило, пытали и доносчика.

Большая загруженность Преображенского приказа, а также его отдаленность от Петербурга вынудили правительство создать Тайную канцелярию. Рассмотрением дел в этом органе политического следствия и суда занималась коллегия в составе П. Толстого, А. Ушакова, Г. Скорнякова-Писарева и И. Бутурлина.

В Тайной канцелярии рассматривались дела о «непристойных выражениях» об особе государя и государственных деятелях; самозванстве; несоблюдении молебнов в царские дни, об измене, волшебстве, казнокрадстве, взяточничестве. Например, дело царевича Алексея и его сообщников, придворное уголовное дело фаворитки Петра I Марии Гамилътон, дело о злоупотреблениях в Астрахани и пр. Следствие (допросы и очные ставки свидетелей, обвиняемых, доносчиков) проводилось секретарями канцелярии.

Петр I резко раздвинул рамки преступлений, называемых государственными и подлежащих действию законов о доносе и доносительстве. К традиционным преступлениям данной категории (умысел на здоровье государя, бунт-возмущение, измена) добавилось «похищение его царского величества казны», т. е. казнокрадство. Воинский устав 1716 г. исправил отдельные упущения Земского собора 1649 г. В Уложении не было особой статьи об оскорблении монарха. Поэтому 20-й артикул Воинского устава уточнял: «Кто против его величества особы хулительными словами погрешит, его действо и намерение презирать и непристойным образом о том рассуждать будет, оный имеет живота лишен быть и отсечением головы казнен»¹⁷. Наметилась также тенденция подводить

¹⁷ Российское законодательство X–XX вв. : в 9 т. М., 1986. Т. 4 : Законодательство периода становления абсолютизма. С. 332.

под государственное преступление всякое совершаемое вопреки государственным законам деяние. Политика, проводимая Петром I, способствовала развитию и распространению практики доносов, результатом чего стало создание государственной системы доносительства в лице специальных государственных чиновников — фискалов. Принципы государственного фискальства, освященные авторитетом государства, стали образцом, моделью поведения для простых подданных¹⁸.

Следственный процесс этого времени базировался на так называемой теории формальных доказательств, возникшей в западноевропейских абсолютистских монархиях. Она определяла, что следствие и суд в оценке доказательств должны исходить из ранее данных и установленных предписаний закона. Роль судей сводилась лишь к механическому применению этих формальных правил, не оставлявших места для анализа обстоятельств преступления. Все доказательства подразделялись на «совершенные» и «несовершенные». «Царицей доказательств» считалось признание обвиняемого. И хотя установление следственного процесса — положительное явление, но, во-первых, оно не устранило пытки, во-вторых, канцелярский порядок рассмотрения дела с отсутствием гласности и формализмом порождал в суде волокиту еще более страшную, чем знаменитая «московская волокита».

Дворцовые заговоры и борьба за власть подняли значение тайной службы. Канцелярия тайных розыскных дел при Анне Иоанновне и Елизавете Петровне сделалась влиятельным учреждением. Все органы государственного управления должны были немедленно исполнять ее распоряжения, в ее ведение направлялись все подозреваемые и свидетели. В 1762 г. император Петр III упразднил Тайную канцелярию и «Слово и Дело государево», но при Сенате была учреждена Тайная экспедиция. Во главе ее стоял один из руководителей бывшей канцелярии — С. А. Шешковский. Екатерина II решила сама опекать политический сыск и подчинила Тайную экспедицию генерал-прокурору, а ее московскую контору — генерал-губернатору П. С. Салтыкову. Через Тайную экспедицию Сената прошли все крупные политические процессы последней четверти XVIII в.: над Е. И. Пугачевым, А. Н. Радищевым, Н. И. Новиковым и др.

Несмотря на то что было издано большое количество нормативных актов, касающихся правомочий полицейских учреждений, компетенция регулярной полиции в середине XVIII столетия претерпела незначительные изменения: произошло численное увеличение, территориальное рас-

¹⁸ Анисимов Е. В. Время петровских реформ. Л., 1989. С. 380–181 ; Рууд Ч. А., Степанов С. А. Фонтанка, 16: Политический сыск при царях. М., 1993. С. 21–22.

ширение и усложнение структуры полицейских органов. Однако во многих городах по-прежнему их не было, не существовало их и в сельской местности.

§ 2. Полицейская реформа Екатерины II

Большой вклад в совершенствование полицейского управления внесла Екатерина II. Реформа полиции проводилась ею как часть реформы местных органов власти. Уже указом 21 апреля 1764 г. «Наставление губернаторам», усовершенствовавшим институт губернаторства, укрепившим и усилившим роль местного управления, полиция была передана в губернаторское подчинение. После крестьянской войны 1773–1775 гг., показавшей слабость местного аппарата, Екатерина II решительно перестроила губернское управление. Осуществление данной реформы можно разделить на три периода.

1. До 1775 г. — изучение потребностей, подготовка общественного мнения.

2. 1775–1785 гг. — издание важнейших законодательных актов, среди которых Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775 г., Устав благочиния, или полицейский от 8 апреля 1782 г.

3. 1785–1896 гг. — реализация принятых и узаконенных решений и их совершенствование¹⁹.

Целью реформы местных органов управления 1775 г. (губернская реформа) являлись отделение суда от администрации, активное правовое регулирование отношений в обществе и государстве, развитие экономики страны, точное определение компетенции каждого присутственного места, правил деятельности и средств исполнения распоряжений. Россия была разделена на 50 губерний и уезды, петровские провинции упразднялись. 2–3 губернии объединялись в наместничества. Наместник был главой местной администрации и полиции, ему подчинялись войска. Исполнительный орган наместника представляло наместническое правление из двух-трех советников.

В структуру губернского правления входили магистрат, казенная палата, судебные палаты, приказы общественного призрения, прокуратура и др. Губернское правление, по замыслу законодателя, должно было

¹⁹ Ченкова В. И. Полиция и органы местного самоуправления в феодальной России XVIII века (историко-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. С. 17.

отстаивать интересы центра, в основном оно являлось апелляционной и надзорной инстанцией. Вся управленческая деятельность, связанная с непосредственными жизненными потребностями людей, была сосредоточена в уездах. Не случайно именно с уездом связано и дальнейшее развитие полицейской системы. На базе уезда проходило становление, развитие, законодательное оформление земской или уездной (сельской) полиции. На основе опыта выборной земской полиции создан важнейший судебно-административный орган уезда — нижний земский суд, состоявший из избранных местными помещиками заседателей. В его деятельности преобладали административные функции: он был исполнительным органом всех высших учреждений губернского правления. Как судебное учреждение нижний земский суд мог применять штрафные санкции: за грубое нарушение правил торговли; за укрывательство беглых крестьян; за невыполнение повелений губернского правления. Его возглавлял земский исправник или капитан, избираемый дворянами уезда и являвшийся ближайшим и непосредственным помощником губернатора в уезде. На нижний земский суд возлагалась основная полицейская функция в уезде — обеспечивать «благочиние, добронравие и порядок». Хотя исправник наследовал только часть компетенции воеводы, там, где были воеводские канцелярии, новые органы создавались быстрее. Он был обязан осуществлять неослабный надзор за сохранением общественной безопасности; немедленно доносить губернатору о любых начавшихся беспорядках; в крайних случаях, не терпевших отлагательства, принимать на месте все надлежащие меры.

Обязанности исправника заключались как в непосредственном исполнении законов, так и в наблюдении за их точным и быстрым исполнением. Все обязанности сводились к четырем видам: 1) наблюдению за исполнением законов, охране безопасности и делам общественного благоустройства; 2) делам казенного управления и общественного хозяйства; 3) делам судебного ведомства; 4) делам военного ведомства. Три последние группы обязанностей заключались в оказании содействия указанным ведомствам. Охрана тишины и спокойствия в уездном городе возлагалась на городничего, выполнявшего на территории города функции земского исправника.

Принятие Устава благочиния, или полицейского 1782 г. явилось продолжением законотворческой работы Екатерины II по совершенствованию системы государственного управления. Устав закреплял и развивал принципы полицейского государства с мельчайшей регламентацией всех сфер жизни сословного общества. Он разделялся на 14 глав, вклю-

чал 274 статьи. Устав устанавливал структуру полицейских органов, закреплял основные направления их деятельности, а также содержал перечень наказуемых полицией деяний. Главными источниками Устава стали «Учреждения губерний», материалы Уложенной комиссии, иностранные полицейские нормы и правовые трактаты. Он был пронизан идеями Просвещения, в наибольшей степени они были выражены в специальном разделе «Правила добронравия». Под ними подразумевались поступки подданного, достигшего совершенства благодаря беспрекословному выполнению следующих заповедей: не чини «ближнему, чего сам терпеть не можешь»; на зло отвечай добром; если сотворил обиду, то, по возможности, удовлетвори обиженного; помогай в беде, протяни руку помощи утопающему, «с пути сошедшему указывая путь»²⁰.

Уставом благочиния, или полицейского определялось устройство полицейского аппарата города, обособленного от уездного. Во главе полиции столиц стоял обер-полицмейстер, являвшийся председателем полицейского общегородского учреждения Управы благочиния, проводившей предварительное следствие и осуществлявшей судопроизводство по незначительным правонарушениям. Кроме обер-полицмейстера, в состав Управы благочиния входили 2 пристава (уголовных и гражданских дел), а также ратманы — выборные члены от городского общества. В губернском городе Управу благочиния возглавлял полицмейстер или обер-комендант. Территория города, насчитывавшего более 4 тыс. дворов, делилась на части во главе с частным приставом, центром которой было полицейское учреждение — канцелярия частного пристава, называвшаяся «часть», «частный» или «съезжий дом». При каждой части находился словесный суд по мелким гражданским тяжбам с упрощенным судопроизводством. Словесный судья выбирался горожанами. Части делились на кварталы, где полицейский надзор осуществлял квартальный надзиратель и его помощник — квартальный поручик.

Частный пристав, который должен был жить в пределах своей служебной части, следил, чтобы не нарушался «Закон Божий», чтобы уголовные преступления не оставались без наказания, чтобы в его части ничего не предпринималось против Ее Императорского Величества, сохранялись мир и тишина между гражданами. При отсутствии в части хотя бы в течение 2 часов он должен был поручить исполнение своих служебных обязанностей соседнему частному приставу. При служебных передвижениях его сопровождали 2 сержанта. Ежедневно в 7 часов утра квартальные надзиратели и поручики сообщали ему о происшествиях. Кварталь-

²⁰ ПСЗРИ-1. Т. XXI, № 15.379.

ный надзиратель мирил ссорившихся, докладывал о серьезных правонарушениях, присутствовал на заседаниях Управы благочиния, если речь шла о его квартале, определял вознаграждение стражникам, перекрывал на ночь (с 22 ч. до 5 ч.) улицы рогатками, заботился, чтобы на улицах горели костры для обогрева бездомных.

Екатерина II еще в Наказе Уложенной комиссии²¹ в духе своего времени отдала предпочтение принципу предупреждения преступности перед репрессивными мерами. В связи с этим обеспечение паспортного режима и контроль за перемещением населения приобрели исключительную важность в деятельности полиции. Превентивные мероприятия полиция осуществляла с учетом совершаемых преступлений. Устав закрепил шесть видов преступлений: против веры, против порядка управления, преступления при проведении массовых мероприятий, антиобщественные правонарушения, имущественные преступления и преступления против личности.

Устав также регламентировал деятельность полиции по раскрытию преступлений. По общему правилу процесс начинался с подачи челобитной о совершенном преступлении. Другие основания для начала уголовного преследования: устные жалобы, прошения, уведомления, извещения или донесения. Получив информацию о совершенном преступлении, частный пристав принимал меры к поиску очевидцев, свидетелей или иных лиц, что-либо знающих о нем. Использовались также и доказательства, полученные в ходе осмотра места происшествия. Пристав определял относимость к делу и достоверность полученных доказательств и решал вопрос о внесении в протокол, который составлялся на месте происшествия. Вся предварительная информация, полученная в ходе осмотра, допроса потерпевших и очевидцев, направлялась городничему в Управу благочиния, который руководил ходом расследования преступления. Производство следственных и розыскных действий, адресованных частным приставам, оформлялось в виде приказа городничего. Частный пристав, на территории которого было совершено преступление, был главным субъектом расследования преступления, он мог его проводить самостоятельно, без участия городничего. Лич-

²¹ Уложенная комиссия 1767–1768 гг. — наиболее масштабный и значимый из временных коллегиальных органов России XVIII в., которые созывались для систематизации законов, вступивших в силу после принятия Соборного уложения 1649 г. Ее работа, состоявшая в обсуждении программы действий по преобразованию общественного и государственного порядка, способствовала последующим реформам в административно-полицейской и судебной сферах, а также в области народного образования.

но осуществлять розыскные действия негласного характера он был не вправе, однако вся информация, полученная гласным и негласным способом, поступала к нему.

Если личность обвиняемого стала известной и имелась точная информация, что он находится за пределами города, то для поиска преступника (преступников) через наместническое или губернское правление посылались распоряжения в близлежащие города и уезды. Задержанное лицо, подозреваемое в совершении преступления, незамедлительно доставлялось для допроса к частному приставу в любое время суток. При производстве дознания и следствия, наряду с допросами, осмотрами, обысками, освидетельствованиями, применялись следственный эксперимент и прообразы экспертиз, но они не давали однозначного ответа по поводу виновности или невиновности лица, которая могла быть установлена на очной ставке.

При рассмотрении дела управы благочиния принимали следующие решения:

1) если было совершено правонарушение, то выносился окончательный приговор по существу дела;

2) если было совершено преступление, то материалы дела направлялись в суд.

Деятельность полиции по предупреждению и раскрытию преступлений хотя и не нашла должного отражения в Уставе, оставалась одним из главных направлений ее работы.

В Уставе закреплялись обязанности частного пристава и квартального надзирателя, перечислялись противоправные действия, посягающие на общественную безопасность. Полиция охраняла общественный порядок при проведении массовых мероприятий и крестных ходов. Она выставляла дополнительные караулы в целях предупреждения правонарушений и недопущения столкновений и давок. Органы правопорядка поддерживали безопасность уличного движения: пресекали быструю езду, надзирали за состоянием транспортных средств, оказывали помощь пострадавшим и регулировали дорожное движение. Органы правопорядка пресекали массовые беспорядки, драки и дуэли. Для этого использовались как ненасильственные методы (требование разойтись, примирение сторон), так и методы принуждения (доставление в Управу благочиния).

Проводя политику просвещенного абсолютизма, Екатерина II допускала возможность объединения людей в общественные организации. Деятельность полиции в сфере надзора за общественными объединения-

ми заключалась, во-первых, в выдаче разрешений на открытие обществ и, во-вторых, осуществлении надзора за их деятельностью²².

Несмотря на трансформацию политических, социальных, экономических отношений, полицейские органы, созданные в ходе полицейской реформы Екатерины II, в первой половине XIX в. не претерпели существенных изменений и во многом сохранили методы работы, заложенные Уставом. Устав, дополненный последующими полицейскими узаконениями, составил при общей кодификации законов основу Устава предупреждения и пресечения преступлений, действовавшего после редакций 1842, 1857 и 1876 гг. до конца XIX в.

В конце XVIII в. правительство Павла I стремилось укрепить аппарат государства путем централизации власти и установления в стране жесткого военно-полицейского режима. В 1796–1797 гг. местный аппарат был изменен. Городская полиция подчинилась военным губернаторам или военным комендантам. Иногда в городе одновременно имелись городничий, полицмейстер и комендант. Сохранялись территориальные подразделения (части, кварталы), были Управы благочиния²³. В 1799 г. Павел I издал ряд указов, непосредственно касавшихся содержания деятельности полиции и отнюдь не способствовавших популярности ее у населения: 18 февраля — запрещение танцевать вальс, 6 мая — запрещение дамам носить через плечо разноцветные ленты, 12 августа — запрещение бакенбард, 28 сентября — запрещение кучерам и форейторам кричать во время езды.

Создание общей регулярной полиции происходило в процессе реформирования всего государственного механизма, права и социально-сословных отношений в XVIII в. Для утверждающегося политического режима были характерны следующие черты: всестороннее регулирование социальной жизни, прямое принуждение к исполнению регламентов; тотальный контроль за подданными; широкие полномочия административных органов, их неограниченное право вмешиваться в жизнь людей. Все это выступало объективной основой для создания принципиально нового полицейского аппарата и для расширительного понимания полицейской функции.

Таким образом, в XVIII в. была заложена основа организации российской полиции, определены ее функции, выверялись организационные

²² Пинигин М. Г. Организационно-правовые основы деятельности полиции в России по «Уставу Благочиния, или полицейскому», 1782–1862 гг. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 23 с.

²³ Сизиков М. И. История полиции России (1718–1917 гг.): становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII века. С. 64–65.

формы (соотношение коллегиальности и единоначалия, привлечение населения к исполнению полицейских функций и к контролю за деятельностью полицейских органов), определялись направления и методы работы. Отличительной чертой полиции второй половины XVIII в. являлось многообразие организации полиции. Постепенно складывалась целостная полицейская система, в основе деятельности которой лежали принципы постоянного контроля за населением, разнообразные ограничения, применяемые не только к крепостным, но и ко всем подданным. В деятельности формирующейся российской полиции на первом месте стояли интересы государства. Именно такое понимание стратегических задач полиции характерно для полицейского государства.

Литература

Ахмедов Ч. Н. Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ : монография / Ч. Н. Ахмедов, Н. С. Нижник. СПб., 2008.

Полиция и милиция России: страницы истории / А. М. Беда [и др.]. М., 1995.

История отечественных органов внутренних дел : учебник для вузов / под ред. Р. С. Мулукаева. М., 2005.

МВД России : энциклопедия / гл. ред. В. Ф. Некрасов. М., 2002.

Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк : в 2 т. / под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб., 2002.

Мулукаев Р. С. Полиция Российской империи : монография / Р. С. Мулукаев, А. Я. Малыгин, А. В. Борисов. М., 2013.

Органы и войска МВД России : краткий исторический очерк. М., 1996.

Рыбников В. В. История правоохранительных органов Отечества : учеб. пособие / В. В. Рыбников, Г. В. Алексушин. М., 2008.

Сизиков М. И. Общая полиция в России XVIII века : учеб. пособие. М., 1999.

Вопросы для контроля и самоконтроля

1. Выделите общее и особенное в трактовке понятия «полиция» в XVIII в. и в современный период.
2. Какие особенности отличают полицейское государство?
3. Какие этапы можно выделить в развитии полиции в XVIII в.?
4. Какие тенденции характеризуют развитие полиции в XVIII в.?
5. Докажите, что в течение XVIII в. велся поиск организационных форм российской полиции.

6. Какой компетенцией обладала полиция при Петре I?
7. Чем обусловлено появление регулярной полиции?
8. Какие особенности характерны для становления и развития регулярной полиции в России в XVIII в.?
9. Какой нормативный правовой акт послужил основой для проведения полицейской реформы Екатерины II?
10. Какие изменения произошли в результате проведения полицейской реформы Екатерины II?

Тестовые задания

1. Какой из приведенных фрагментов нормативных правовых актов свидетельствует о формировании в России XVIII в. полицейского государства?

А. «...Полиция особливое свое состояние имеет; а именно: она споспешествует в правах и в правосудии, рождает добрые порядки и нравоучения, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет, и принуждает каждого к трудам и к честному промыслу, чинит добрых досмотрителей, тщательных и добрых служителей, города и в них улицы регулярно сочиняет, препятствует дороговизне, и приносит довольство во всем потребном к жизни человеческой, предостерегает все приключившиеся болезни, производит чистоту по улицам и в домах, запрещает излишество в домовых расходах и все явные погрешения, призирает нищих, бедных, больных, увечных и прочих неимущих, защищает вдовиц, сирых и чужестранных, по заповедям Божиим воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных науках; в кратце ж над всеми сими полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальной подпор человеческой безопасности и удобности». (Регламент Главного магистрата 1721 г.)

Б. «А. Примерный штат Градского Благочиния или Полиции.

1. В каждом городе благочиние поручается единому месту, которое в каждом городе учреждается под названием Управа Благочиния или Полицейская.

2. В Управе Благочиния заседает Городничий и заседает Пристав уголовных дел, Пристав гражданских дел и два Ратмана.

3. В Столице определяется Полицеймейстер, которому под Обер-Полицеймейстером и выше Приставов уголовных и гражданских дел заседать в Управе Благочиния.

4. В городах, где находятся Обер-Коменданты, определяется Городничий, которому под Обер-Комендантом и выше Приставов уголовных и гражданских дел заседать в Управе Благочиния.

5. Дабы благочиние в городе порядочно могло быть отправляемо, полагается, смотря на местоположение или обширность, город разделить на две или более части». (Устав Благочиния, или полицейский 1782 г.)

В. «Артикул 94. Которыя, стоя пред неприятелем или в акции уйдут, и знамя свое, или штандарт, до последней капли крове оборонять не будут, оные имеют шельмованы быть, а когда поймаются убиты будут. Или ежели возможно в роту или полк отданы, и тамо без процессу на первом древе, которое прилучится, повешены быть». (Артикул воинский 1718 г.)

2. Какие из указанных функций полиции (закрепленных в нормативных правовых актах различных исторических периодов) наиболее точно характеризуют ее роль при Петре I?

А. Защищает жизнь, здоровье, права и свободы граждан, противодействует преступности, охраняет общественный порядок, собственность, обеспечивает общественную безопасность.

Б. Способствует осуществлению прав и правосудия, создает добрые порядки, обеспечивает безопасность, принуждает к труду, охраняет чистоту, заботится о малоимущих слоях населения, воспитывает юное поколение.

В. Помогает осуществлять расследование по уголовным делам.

3. В 1726 г. А. Шишков отправился на заработки в другой уезд, не получив пропускного письма. Кто должен был осуществлять контроль за его действиями в сложившейся ситуации?

А. Губернатор.

Б. Тайная канцелярия розыскных дел.

В. Полиция.

4. В 1772 г. Нижний земский суд Хвалынского уезда наложил на купца В. Покусаева штраф. Какие действия купца могли послужить основанием для принятого решения?

А. Грубое нарушение правил торговли.

Б. Организация заговора против царя.

В. Незаконное закрепощение крестьян.

5. Проанализируйте положение Наказа Уложенной комиссии Екатерины II: «Любовь к отечеству, стыд и страх поношения суть средства укротительныя и могущия воздержать множество преступлений. Самое большое наказание за злое какое ни будь дело во прав-

лении умеренном будет то, когда кто в том изобличится. Гражданские законы там гораздо легче исправлять будут пороки, и не будут принуждены употреблять столько усилия». О какой идее, характерной для политики Екатерины II и нашедшей отражение в деятельности полиции того времени, идет речь?

- А. Предупреждение преступности.
- Б. Состязательность сторон.
- В. Законность.

6. В 1712 г. А. Нестеров направил в Сенат ряд донесений о «многой напрасной раздаче» и хищении казны губернатором Сибири М. Гагариным. В связи с тем, что Сенат проигнорировал эту информацию, он обратился напрямую к царю. Какую должность он занимал?

- А. Обер-прокурор.
- Б. Обер-фискал.
- В. Следователь по особо важным делам.

ГЛАВА III. ОБРАЗОВАНИЕ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МВД РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ. РАЗВИТИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В XIX ВЕКЕ

Учебные вопросы

1. Создание и компетенции МВД Российской империи в первой четверти XIX в.
2. Реорганизация политической полиции и учреждение Третьего Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии.
3. Общая полиция в первой половине XIX в.
4. Причины и направления реформирования общей полиции во второй половине XIX в.

Основные термины: градоначальник, департамент полиции, жандармерия, министерство, Собственная Его Императорского Величества канцелярия, стан, становой пристав, сыскные отделения, уездное полицейское управление, урядник.

Основные нормативные правовые акты: Манифест от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств»; Положение о земской полиции от 1 июля 1837 г.; Основные начала реформы полиции от 25 марта 1859 г.; Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых, от 25 декабря 1862 г.; Положение об Отдельном корпусе жандармов от 9 сентября 1867 г.; Временное положение о полицейских урядниках от 9 июня 1878 г.

§ 1. Создание и компетенции МВД Российской империи в первой четверти XIX в.

По мнению многих ученых, государственное управление Российской империи к моменту вступления на престол Александра I находилось в

глубоком кризисе и не отвечало потребностям государства¹. Дороговизна коллежского аппарата управления XVIII в., его низкая эффективность привели к поискам более рационального разделения функций государственного управления. Так, известный специалист в истории государственной службы России Л. Е. Шепелев отмечает, что «и сам Петр I, и его преемники были поражены теми трудностями, с которыми оказалось связано создание в России новой системы управления, а также огромностью возникавших расходов... Поэтому усилия ближайших преемников Петра I оказались направлены в первую очередь к упрощению и прямому сокращению создаваемого государственного аппарата»². Самое главное состояло в том, что в изменившихся социально-экономических условиях существующий аппарат управления не мог обеспечить традиционное для России деятельное участие государства в жизни страны. К концу XVIII в. сложились предпосылки министерской формы управления, когда сложные формы коллегиальной организации стали вытесняться единоличным началом. При Павле I были назначены первые министры.

Разработка и обсуждение реформ осуществлялись в течение 1801–1803 гг. Негласным комитетом под руководством Александра I, в состав которого входили бывшие члены великокняжеского кружка П. А. Строганов, В. П. Кочубей, А. Чарторыйский, Н. Н. Новосильцев. На содержание преобразовательных замыслов оказала влияние либеральная доктрина государственного управления, получившая к концу XVIII в. распространение в европейских странах. Она требовала ослабления государственной опеки и невмешательства в экономическую и духовную жизнь подданных, обеспечения их свободы и индивидуальных прав. На смену идеологии регулярного, полицейского государства пришла идеология правового. В день коронации Александра I издается императорский указ «Об отмене пыток». В честь нового императора выпускается бронзовая медаль с изображением монарха на лицевой стороне и надписью «Закон — залог блаженства всех и каждого» на реверсе. Б. Н. Миронов считает, что хотя Александр I не собирался устанавливать правовые пределы высшей государственной власти, он ясно осознавал, что цель государства — обеспечение свободы личности. Либеральная доктрина была воспринята императором своеобразно: именно монарх и высшая государ-

¹ Приходько М. А. Реформа центральных учреждений государственного управления и создание министерской системы управления в России в первой трети XIX века // Правоведение. 2000. № 5. С. 187.

² Сенин А. С. Становление министерской системы управления в России. URL: http://www.nivestnik.ru/2003_1/1.shtml (дата обращения: 27.07.2015).

ственная власть должны были стать гарантами соблюдения прав подданных государственными учреждениями. Таким образом он хотел выступить в роли защитника интересов граждан Российской империи, стремясь обеспечить контроль со стороны верховной власти за государственными учреждениями, одновременно реформировав их³. С этой целью им был предпринят ряд административных преобразований, в частности, учреждены Непременный Совет (1801 г.) и заменивший его Государственный Совет (1810 г.), проведены сенатская (1802 г.) и министерская реформы (1802–1811 гг.). Сенат получил статус административной юстиции, прокуратуры и суда с функциями по административно-судебным делам, надзору за правительственным аппаратом через губернских и уездных прокуроров и самостоятельно с помощью самих сенаторов и посредством жалоб, охране и удостоверению особых прав разных классов, а также как высшая инстанция суда. Появление административной юстиции способствовало введению в рамки закона деятельности государственных учреждений⁴.

В значительной степени реформаторская деятельность Александра I выразилась в создании министерской системы управления. Министерская реформа имела как сторонников (В. П. Кочубей, Н. Н. Новосильцев, П. А. Строганов и др.), так и противников (Д. П. Трошинский, Н. П. и С. П. Румянцевы и др.). Начало становления министерской системы управления в России было положено 8 сентября 1802 г. Манифестом «Об учреждении министерств» и Указом Сенату «Об образовании первых трех коллегий в образе производства дел на прежнем основании и о лицах, избранных к управлению министерствами». Манифестом учреждались восемь министерств: военных сухопутных сил, морских сил, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения. Первоначально были совмещены две системы государственного управления — коллежская и министерская, что было следствием компромиссного решения Александра I не упразднять коллегии, а подчинить их министрам.

Министру внутренних дел были подчинены: Мануфактур-коллегия, Медицинская коллегия, Главная соляная контора, Главное почтовое правление, Экспедиция государственного хозяйства, «опекунства иностранных и сельского домоводства, кроме дела камерального стола и печатания векселей», губернские правления и приказы общественного призре-

³ Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX вв.). СПб., 1999. Т. 2. С. 141–142.

⁴ Там же. С. 146.

ния, казенные палаты по вопросам устройства и содержания публичных зданий и исчисления народонаселения⁵. В ведение МВД передавались все социально значимые сферы: безопасность, местное управление, продовольствие, транспорт и т. д. Коллежский порядок управления сохранялся в решении текущих дел, а единоличная власть министров применялась в решении наиболее важных и срочных вопросов. Только после утверждения императором доклада министра внутренних дел от 18 июля 1803 г. начинаются ликвидация коллегий и введение единоначалия в структуру министерств. К ведению Министерства внутренних дел были отнесены местные административно-полицейские учреждения, сословные органы дворянства и городских сословий. 19 сентября 1802 г. министр внутренних дел Кочубей личным циркуляром потребовал, чтобы губернаторы сообщили в Министерство данные «для полного и коренного познания о положении каждой губернии в настоящее время, а затем продолжали постоянно уведомлять об изменениях в положении той или другой отрасли управления». В губернские доклады были включены сведения «о движении народонаселения, о податях и повинностях, об урожаях, о продовольственных магазинах, о фабрично-заводских и промышленных предприятиях, о государственном хозяйстве, о публичных зданиях, о нарушении общественного спокойствия» и т. д.

МВД в то время по своему назначению в полной мере оправдывало свое название — внутренних дел, поскольку в предмет его ведения были включены именно внутренние дела государства: продовольственные, промышленные, торговые, медицинские, почтовые, полицейские и др. Таким образом, полицейская деятельность отнюдь не была главной функцией МВД Российской империи. Именно широта компетенции МВД обусловила его значительную роль в государственном механизме России. В нем первоначально было образовано 4 основных структурных подразделения, так называемых экспедиций. В компетенцию первой входило заведование делами народного продовольствия и соляной части. Третья — экспедиция государственного хозяйства — занималась вопросами усовершенствования земледелия, управляла государственными фабриками и заводами, добычей торфа, каменного угля, обеспечивала переселение крестьян на новые земли, следила за состоянием дорог. В 1806 г. они были объединены. Четвертая экспедиция называлась экспедицией общественного призрения. В ее ведении были больницы, богоугодные заведения, содержание тюрем. В первой половине XIX в. создается разветвленная

⁵ *Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк* : в 2 т. СПб., 2002. Т. 1. С. 30.

сеть тюремных учреждений. Первым общегосударственным актом, регулирующим эту сферу, стал Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражей и ссыльных, принятый в 1832 г., который развивал положения тюремной инструкции 1831 г., одобренной существовавшим с 1819 г. в Петербурге Попечительским о тюрьмах обществом. В Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.⁶ устанавливалось два главных разряда наказаний: уголовные и исправительные. Наконец, управление полицией находилось в компетенции второй экспедиции, экспедиции спокойствия и благочиния, которая состояла из двух отделений. На первое отделение возлагался сбор сведений о происшествиях, предотвращении ложных слухов, руководство земской полицией. Второе отделение руководило городской полицией и пожарными командами, рассматривало жалобы на полицию⁷.

Пользуясь полным доверием императора, Кочубей быстро решал вопросы развития министерства, совершенствования полицейских органов. Так, в 1803 г. впервые в городские сметы были внесены статьи на содержание полиции, «на жалование по штату, на провиант и обмундирование, на фураж, содержание пожарного инвентаря, на дрова и свечи».

В 1804–1809 гг. МВД осуществляло издание первого в истории страны официального периодического журнала «Санкт-Петербургский журнал», в котором публиковались отчеты министра внутренних дел о вверенном ему ведомстве. Журнал состоял из двух разделов. В первом публиковались императорские указы, правительственные акты, а также, впервые для широкой публики, отчеты министра внутренних дел. Во втором — материалы о зарубежных органах государственного управления, научные статьи, относящиеся к деятельности МВД. С 1809 г. по 1819 г. МВД издавало газету «Северная пчела».

В 1806 г. В. П. Кочубей и М. М. Сперанский, бывший начальником Канцелярии МВД, проанализировав деятельность министерства, предложили проект его реорганизации. В ведение МВД был передан Почтовый департамент, созданы новые структурные подразделения низшего уровня — столы во главе со столоначальниками. В штат Министерства внутренних дел вошли: министр и его товарищи, Общество дворян при министре и 5 секретарей, Департамент внутренних дел, Медицинский совет, Главное управление почт с отдельной канцелярией. Департа-

⁶ Законодательство первой половины XIX века // Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. М., 1988. Т. 6. С. 174.

⁷ Органы и войска МВД России : краткий исторический очерк / В. Ф. Некрасов [и др.]. М., 1996. С. 13.

мент внутренних дел составили: экспедиция государственного хозяйства с Мануфактур-коллегией и Главной соляной конторой; экспедиция государственного благоустройства, состоящая из двух отделений, и Строительный комитет.

Первое отделение экспедиции государственного благоустройства осуществляло: сбор сведений о всех происшествиях, преступлениях, о лицах, прибывающих из-за границы и выезжающих из страны; контроль «за благочинием» публичных зрелищ и собраний; надзор за состоянием дорог и соблюдением порядка на них; «установление» штатов городских полицейских команд, ночной и пожарной стражи, служителей тюрем, контроль за доставкой осужденных к местам отбытия наказания, организацию рекрутского набора в армию; назначение, награждение, увольнение полицейских чиновников на местах. Второе отделение в основном рассматривало жалобы на полицию.

Некоторые функции министерства по руководству хозяйством были переданы в другие ведомства. В 1807 г. Кочубей подал в отставку в знак несогласия с внешнеполитическим курсом. В ноябре 1807 г. на пост министра внутренних дел назначен князь А. Б. Куракин.

Необходимо отметить, что в течение начального периода министерской реформы (1802–1810 гг.) министры действовали в своеобразном правовом вакууме, так как кроме Манифеста и Указа от 8 сентября 1802 г. не было иных законодательных актов, регламентировавших их деятельность.

Слабым звеном министерской реформы была и ответственность министров перед Сенатом. Непосредственное подчинение министров императору исключало возможность сенатского контроля. Внешнеполитические события 1805–1808 гг. отвлекли внимание Александра I от дел внутреннего управления. Именно в это время все более активное участие в осуществлении министерской реформы начинает принимать чиновник Министерства внутренних дел, а с 1807 г. статс-секретарь императора и подлинный автор преобразований М. М. Сперанский. К октябрю 1809 г. недостатки министерской реформы были им систематизированы во «Введении к уложению государственных законов» — обширном плане реформ всего внутриполитического устройства страны, составленном по поручению Александра I:

- 1) «недостаток ответственности» министров;
- 2) «некоторая неточность и несоразмерность в разделении дел» между министерствами;
- 3) «недостаток точных правил или учреждения».

На их устранение и было направлено преобразование министерств 1810–1811 гг. Юридической основой завершающего периода министерской реформы стали три законодательных акта: Манифест «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих» от 25 июля 1810 г., «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» от 17 августа 1810 г. и «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. Проекты всех трех актов были разработаны М. М. Сперанским⁸.

Согласно Манифесту «О разделении государственных дел» все государственные дела были разделены на пять частей:

- «1) Внешние сношения;
- 2) Управление внешней безопасностью;
- 3) Государственная экономия;
- 4) Устройство гражданского и уголовного Суда;
- 5) Управление внутренней безопасностью»⁹.

Управление внутренней безопасностью возлагалось на образованное Министерство полиции. Разнородность задач Министерства внутренних дел тормозила управление полицией, полицейскую опеку и регламентацию отдельных административно-хозяйственных отраслей деятельности¹⁰.

«Общее учреждение министерств», закрепляя сложившуюся систему министерств и приравненных к ним центральных учреждений, определило внутреннюю организацию, порядок деятельности и права министерств. В министерствах, состоявших из нескольких департаментов, создавались советы министров, куда входили товарищи министров, директора департаментов и специально назначаемые лица. По закону вся полнота власти в министерстве принадлежала министру, фактически же начальники отделений и столоначальники играли значительную роль при решении важных вопросов. Министры обязывались представлять императору ежегодные отчеты о деятельности их учреждений, но к концу XIX в. эта практика почти прекратилась.

Министерство полиции состояло из трех департаментов, Медицинского совета, Общей и Особенной канцелярии. Департамент хозяйственной полиции занимался продовольственными вопросами, приказами об-

⁸ Приходько М. А. Указ. соч. С. 187–197 ; Сенин А. С. Указ. соч.

⁹ Варадинов Н. История Министерства внутренних дел : в 3 ч. СПб., 1859. Ч. 2, кн. 1. С. 14.

¹⁰ Ерошкин Н. П. Крепостническое самодержавие и его политические институты. М., 1982. С. 160.

щественного призрения. Департамент исполнительной полиции — полицейскими штатами, назначением, увольнением, награждением личного полицейского состава, рассмотрением губернских отчетов, статистикой, судебными и уголовными делами, устройством тюрем, пересылкой колодников, поимкой беглых и беспаспортных, пресечением бродяжничества, запрещенных игр, делами о банкротствах, раскольниках, надзором за действиями полиции в поимке преступников.

Особенная канцелярия при министре полиции, первоначально созданная для ведения секретного делопроизводства, фактически выполняла функции политической полиции, она ведала делами иностранцев, выдачей паспортов на въезд и выезд из государства, цензурой и другими делами, которые министр полиции сочтет нужным предоставить собственному сведению и разрешению¹¹. К 1819 г. ее начальник, лично докладывающий императору, стал практически независим от министра.

Одновременно с Манифестом был опубликован документ «Учреждение и наказ Министру полиции», где указывалось, что при действиях в чрезвычайных обстоятельствах министр полиции может, минуя военного министра, брать на себя командование необходимыми воинскими подразделениями; требовать сведения от всех местных органов, без участия соответствующих министерств. Кроме того, Министерство полиции наделялось правом «надзирать за исполнением законов» по всем министерствам. Министерство финансов обязывалось знакомить Министерство полиции с «употреблением сумм, выделяемых местным органам» и т. д. Это положение соответствовало воззрениям М. М. Сперанского о том, что в Российском государстве, переходном от деспотического к «истинно монархическому», основанному на неизменных законах, полиция необходима, прежде всего, «для сохранения закона», поэтому она должна наблюдать за теми, кто законы исполнять обязан¹².

После реорганизации Министерство внутренних дел до 1819 г. утратило свое первостепенное значение в государственном управлении. В нем остаются канцелярия министра с редакцией газеты «Северная почта» и Временной комиссией для «Дел Царского грузинского дома», Департамент государственного хозяйства и публичных дел, Департамент мануфактур и внутренней торговли, Почтовый департамент, Совет Министра¹³.

¹¹ Варадинов Н. Указ. соч. С. 21–22.

¹² Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк : в 2 т. Т. 1. С. 41.

¹³ Варадинов Н. Указ. соч. С. 49.

Первым министром полиции был назначен генерал-адъютант императора А. Д. Балашов, который с начала войны 1812 г. выполнял особо важные поручения царя. Исполняющим обязанности, а фактически министром полиции до 1819 г. был С. К. Вязмитинов, в прошлом первый военный министр страны.

Однако Министерство полиции просуществовало недолго — до 1819 г. Часть влиятельных государственных и общественных деятелей с неудовольствием восприняли его образование. Учреждение данного ведомства не упростило взаимодействия местных органов, как задумывалось, а, наоборот, усложнило. После окончания Отечественной войны 1812 г. предложения о ликвидации непопулярного министерства стали настойчивее. Активно выступал за возвращение функции управления в МВД новый глава ведомства О. П. Козодавлев. В. П. Кочубей, вновь вернувшийся к руководству Министерством внутренних дел в 1819 г., также был сторонником воссоздания прежней широкой компетенции. Выявление в ходе ревизии полицейских учреждений многочисленных недостатков, смерть в 1819 г. руководителя Министерства полиции С. К. Вязмитинова предрешили его упразднение. 4 ноября 1819 г. был издан императорский указ «О присоединении Министерства полиции к Министерству внутренних дел». После 1819 г. МВД по-прежнему сочетало выполнение административно-полицейских и хозяйственных функций, такая взаимная связь государственных дел, считалось в то время, соответствует «здоровому пониманию», т. е. здравому смыслу. Непосредственным руководством полицией занимался Департамент полиции МВД.

§ 2. Реорганизация политической полиции и учреждение Третьего отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии

В годы правления Николая I каких-либо существенных преобразований системы полицейских органов не произошло. Однако именно в этот период, с созданием в 1826 г. Третьего отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, из компетенции Министерства внутренних дел были изъяты функции политической полиции, что породило на более чем полувековой период (до 1880 г.) постоянное соперничество Третьего отделения и Министерства внутренних дел.

В первые дни своего царствования Александр I подписал ряд манифестов и приказов, ликвидировавших учреждения, которые не вписывались в представления императора о справедливом и законном государственном

устройстве. 2 апреля 1801 г. особым манифестом была упразднена Тайная экспедиция и отменена пытка. В созданном в 1802 г. МВД также была Особенная канцелярия, занимавшаяся политическими делами.

Александр I с особым интересом присматривался к устройству французской полиции. При всей нелюбви к Наполеону он признавал, что император Франции твердо и решительно расправлялся с врагами с помощью Министерства полиции знаменитого Фуше. 13 января 1807 г. был создан новый орган — Комитет охранения общественной безопасности. Постоянными его членами стали министр юстиции князь П. В. Лопухин, тайные советники и сенаторы Н. Н. Новосильцев и А. С. Макаров, профессионал в области тайной полиции (при Павле он фактически руководил Тайной экспедицией, снискав себе добрую славу на этом посту). Кроме того, на заседаниях Комитета должны были присутствовать министры военно-сухопутных сил, внутренних дел и главнокомандующий в столице. Возникший как межведомственное совещание министров, Комитет вырос в самостоятельную организацию и завел собственную канцелярию, но не стал основой для единой и единственной структуры высшей полиции. Александр I создавал и другие ведомственные органы политического сыска. В разное время этими функциями обладали МВД, Министерство полиции, были учреждения политического сыска в обеих столицах. Члены комитета — министры и сенаторы — фактически выполняли работу простых следователей; вникать в подробности разнообразных преступлений приходилось и Александру I. Спутанность высшего полицейского надзора доходила до такой бессмыслицы, что сам «без лести преданный» государю граф А. А. Аракчеев находился под бдительным наблюдением генерал-губернатора Санкт-Петербурга М. А. Милорадовича. В то же время в вопросах координации тайного сыска на территории всей России центральная власть была беспомощна. Хотя правительство и придерживалось высокого мнения о своей системе («Наша полиция не оставляет желать ничего лучшего», — писал императору граф Кочубей), на самом деле она приносила не очень богатые плоды. А. Х. Бенкендорф в своем Проекте об устройстве высшей полиции констатировал: «События 14 декабря и страшный заговор, подготовлявший уже более 10 лет эти события, вполне доказывают ничтожество нашей полиции и необходимость организовать новую полицейскую власть»¹⁴.

Особый взгляд на роль и обязанности самодержавного монарха, с одной стороны, недоверие к обществу и чиновничеству — с другой, вы-

¹⁴ Цит. по: Севостьянов Ф. Ура! Теперь все можно?! // Родина. 1999. № 9. С. 54–56.

разились в самом начале царствования Николая I в способе производства по тем делам, которые он считал важными и трудными. Рассмотрение таких дел он хотел изъять из общей бюрократической рутины и сосредоточить в собственном ведении. Для непосредственного заведования такими делами император стал создавать особые отделения собственной канцелярии. После восстания 14 декабря 1825 г. и выяснения всей истории образования и роста тайных обществ организация высшего полицейского надзора в стране стала одним из важнейших государственных дел. Император решил выделить ее из ведения МВД, оставив в нем заведование одной лишь общей наружной полицией. Сначала он хотел вновь создать Министерство полиции, но остановился на образовании нового учреждения под своим личным руководством и непосредственным заведованием Бенкендорфа.

3 июля 1826 г. был издан Императорский указ «О присоединении Особой канцелярии Министра внутренних дел к Собственной Его Величества канцелярии». Создается Третье отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии. При образовании Третьего отделения в него вошли: Особенная канцелярия МВД, тайная агентура и жандармерия. Структура последней также была сложной. Отдельный корпус жандармов сложился из двух элементов: жандармского полка, несшего военно-полицейскую службу при войсках, и жандармских частей Корпуса внутренней стражи. Жандармы при войсках впервые появляются в 1815 г. 25 июня 1826 г. Высочайшим приказом была учреждена должность шефа жандармов. Ему подчиняются все жандармские подразделения Корпуса внутренней стражи, но жандармский полк при войсках он мог только инспектировать. Отдельный корпус жандармов, образованный Указом 28 апреля 1827 г. (№ 1062), предоставил в распоряжение Третьего отделения не только вооруженную силу, но и хорошо разветвленную сеть местных жандармских управлений. Координация действий этих двух организаций осуществлялась единым руководством: начальником Третьего отделения и шефом жандармов в 1826–1844 гг. был граф А. Х. Бенкендорф. В результате Третье отделение широко развернуло свою деятельность и продолжало ее без существенных изменений до 1880 г.

В круг ведомства Третьего отделения, заслужившего себе впоследствии мрачную репутацию, 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 по открытиям о фальшивых ассигнациях, монетах, документах и пр.;
- 4) сведения подробные обо всех людях, под надзором полиции состоящих, так и все по этому вопросу распоряжения;
- 5) высылка и размещение людей подозрительных и вредных;
- 6) заведование наблюдательное и хозяйственное за всеми местами заключения, где находились государственные преступники;
- 7) все постановления и распоряжения об иностранцах;
- 8) статистические сведения о происшествиях, касающиеся полиции»¹⁵.

Третье отделение было невелико: первоначально численный состав определялся в 16 человек, которые должны были обслуживать 4 экспедиции (позже 5). Руководили отделением главноуправляющий (он же шеф жандармов) и управляющий (он же начальник штаба Корпуса жандармов). Исполнительными органами отделения были учреждения и воинские части Отдельного корпуса жандармов.

Аппарат отделения состоял из экспедиций, общего архива, 2 секретных архивов, типографии. Первая экспедиция ведала наблюдением за революционными и общественными организациями и деятелями, проводила дознание по политическим делам, составляла для царя ежегодные обзоры общественного мнения и политической жизни страны. Вторая ведала надзор за религиозными сектами, изобретателями, фальшивомонетчиками, заведовала Петропавловской и Шлиссельбургской крепостями, штатами отделения. Третья осуществляла наблюдение за проживавшими в России иностранцами, накапливала информацию о политическом положении, революционных партиях и организациях зарубежных государств. Четвертая собирала сведения о крестьянском движении и мероприятиях правительства по крестьянскому вопросу, о всех происшествиях в стране, о видах на урожай и др. Пятая экспедиция (1828–1865 гг.) ведала цензурой и надзидала за периодическими изданиями. По мере надобности при отделении создавались специальные комиссии и комитеты. К концу николаевского царствования в его штате числилось 40 чиновников.

На местах делами политической полиции занимались местные жандармские управления. Вся страна была разделена на 5 (позже 8) жандармских округов. Округа распадались на отделения, охватывающие 2–3 губернии, начальниками назначались жандармские штаб-офицеры.

¹⁵ *Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк* : в 2 т. Т. 1, ч. 1. С. 68.

Полицейское наблюдение было организовано довольно примитивно. Внутренней агентуры, поставившей впоследствии столько ценных для охраны сведений, не существовало. Данные наружного наблюдения, перлюстрация писем, доносы и материалы, получаемые при обысках раскаивавшихся, — вот чем располагало Третье отделение. Постоянные агенты, в основном ходившие по рынкам и трактирам и изредка проникавшие в приличное общество, могли предъявлять только сведения, полученные из слухов и толков, на 90% они оказывались ложными. Сравнительно слабо был организован и внутренний справочный аппарат.

Систему политического сыска организовать должным образом не удалось. Местные представители жандармской власти должны были полагаться на свою наблюдательность, на случайные открытия агентов и, главное, на доноительство. Последнее вызывало финансовые издержки, потери времени и сил на проверку сведений, вводило руководителей жандармского ведомства в заблуждение, стимулировало подозрительность, недоверие к обществу. В итоге «полицейское око» видело общественную жизнь в России совсем иначе, чем большинство современников, даже не подозревавших о непрерывных угрозах государственной безопасности. Этим и объясняется мелочный контроль, установленный жандармами над самыми безобидными проявлениями общественной жизни. Под надзором находились дворянские балы, дружеские пирушки, собрания любителей карточной игры. Поэтому жандармская опека казалась такой невыносимой русским интеллигентам, а жандармы — всеведущими. Однако самое крупное политическое дело николаевского периода (кружок петрашевцев) было раскрыто не жандармской агентурой, а конкурирующей организацией — Министерством внутренних дел¹⁶.

Жандармы также должны были бороться с бюрократизмом. В ежегодных отчетах они давали картину общественного мнения и в своей критике высокопоставленных чиновников были весьма резки.

Бенкендорф фактически играл незначительную роль в жандармских делах. Движущей пружиной Третьего отделения являлся помощник шефа жандармов, их за период царствования Николая I сменилось трое: М. Я. фон Фок, Н. С. Мордвинов, Л. В. Дубельт.

Возвысив политическую полицию до роли высшего государственного органа страны, Николай I стремился придать ей некоторое благообразие. Сохранился анекдот о платке для утирания слез обездоленных, который был вручен императором Бенкендорфу в качестве инструкции. Современные исследователи истории Третьего отделения, констатируя, что

¹⁶ Троцкий И. М. III-е отделение при Николае I. Л., 1990. С. 3–22.

мы имеем дело с вымыслом, обращают внимание на глубинную суть легенды о жандармах как утешителях обездоленных. В условиях, когда закон не защищал простого человека от произвола, Третье отделение выглядело органом высочайшей опеки подданных, ежегодно туда поступало до 5 тыс. просьб и жалоб¹⁷.

В 1836 г. был создан Отдельный корпус жандармов, подчиненный шефу жандармов, являющемуся одновременно начальником Третьего отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии. Жандармские части выводятся из состава Отдельного корпуса внутренней стражи. Корпус жандармов распределяется на семь округов, из них 6 дислоцировались в России и один — в царстве Польском. В состав округов входили: губернские жандармские штаб-офицеры, жандармские дивизионы, жандармские команды губернских, портовых и других городов. Управления Корпуса жандармов подразделялись на Главное, Окружное и Губернское.

Серьезная реорганизация полицейской системы осуществлена в 1880 г., когда 6 августа было упразднено Третье отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии, а его функции были переданы МВД. Это решение было выработано Верховной Распорядительной Комиссией под председательством министра внутренних дел М. Т. Лорис-Меликова, созданной 12 февраля 1880 г. Просуществовав более полувека, Третье отделение все хуже справлялось с возложенными на него функциями, а самое главное, ничего не смогло противопоставить небывалой волне революционного террора.

Член комиссии И. И. Шамшин, проведя ревизию Третьего отделения, отмечал крайнюю неэффективность его деятельности, связанную с отсутствием притока свежих сил, запущенностью делопроизводства, общую атмосферу застоя, устаревшие методы сыска, волокиту, слабое знание положения дел в революционных организациях. К тому же после проведения судебной реформы 1864 г. все более стали осложняться отношения между Третьим отделением и судебной властью, стремившейся следовать букве закона и в ряде случаев препятствовать произволу политической полиции. М. Т. Лорис-Меликов сумел убедить императора в том, что «вся полицейская часть в империи должна нераздельно ведаться одним центральным учреждением...», а именно МВД, поскольку «при розыскных полицейских действиях, особенно по делам политического

¹⁷ Щербакова Е. И. Под государевым присмотром. III отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии (1826–1880) // Государственная безопасность России: история и современность. М., 2004. С. 107.

свойства, требующим быстрых и верных мероприятий, весь успех нередко зависит от своевременного сообщения местным полицейским властям сведений о происходящем в других местностях, а также о лицах разыскиваемых и о всем касающемся этих лиц; но этого можно достигнуть только при содействии такого центрального установления»¹⁸.

В результате было образовано новое учреждение — Департамент государственной полиции, ставший высшим органом политической полиции. Практически весь состав сотрудников Третьего отделения остался «за бортом». Лорис-Меликов стремился к тому, чтобы новое учреждение состояло из «законников», т. е. гражданских лиц, имеющих юридическую подготовку. Указом от 15 ноября 1880 г. на Департамент государственной полиции было возложено руководство органами как политической, так и общей полиции. Дальнейшим планам Лорис-Меликова по централизации управления полицейской системой помешали последствия трагического события 1 марта 1881 г.¹⁹

Департаменту государственной полиции подчинялся и Отдельный корпус жандармов, который с 1871 г. был органом дознания по политическим преступлениям. Министр внутренних дел стал одновременно и шефом жандармов. Еще 9 сентября 1867 г. было принято новое Положение об Отдельном корпусе жандармов. Основным звеном его структуры были губернские управления. По Положению 1867 г. существовали жандармские управления Московской губернии, губернии первой и губернии второй категории, различия основывались на размерах губерний, этнографических и экономических условиях.

Судебная реформа 1864 г. существенно повлияла на функции жандармерии. Так как судебные уставы вообще не упоминали о корпусе, он оказался на некоторое время в правовом вакууме. В 1871 г. были приняты Правила о порядке действий чинов Корпуса жандармов по исследованию преступлений, которые вводили жандармерию в число участников уголовного процесса, предоставляя ей право производства дознания по государственным и уголовным преступлениям. Жандармы имели право совершать следственные действия — осмотры, освидетельствования, обыски, выемки.

На жандармский корпус была возложена обязанность борьбы с преступностью на железных дорогах. Жандармское полицейское управление

¹⁸ Из всеподданнейшей записки начальника Верховной Распорядительной Комиссии М. Т. Лорис-Меликова о преобразовании полиции 1 августа 1880 г. // ГАРФ. Ф. 569. Оп. 1. Д. 65. Л. 5–20.

¹⁹ Перегудова З. И. Политический сыск России (1880–1917). М., 2000. С. 17.

железной дороги создавалось на 2000 верст, отделение — на 200 верст. Бурное железнодорожное строительство привело к тому, что жандармское полицейское управление железной дороги превратилось в самое многочисленное подразделение полицейского корпуса.

§ 3. Общая полиция в первой половине XIX в.

Создание Министерства внутренних дел как центрального органа управления полицией не могло не сказаться на организации и деятельности местных полицейских учреждений. В 1803 г. на основании материалов, подготовленных МВД, был издан Указ «О средствах к исправлению полиции в городах», который наряду с Уставом благочиния стал основным нормативным актом, определяющим устройство, функции, компетенцию городских полицейских учреждений в начале XIX в. 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, «обывательских дворах». Последовал указ, обязавший Министерство полиции пересмотреть полицейские штаты городов, подбирать на службу в полицию достойных чиновников, контролировать правильность и целесообразность разделения городов на полицейские части и кварталы. Таким образом, в начале XIX в. основное внимание уделялось организационно-штатному укреплению городской полиции. Этим активно занимались министерства. Были утверждены и начали вводиться новые штаты полиции сначала в Санкт-Петербурге, Москве, а позднее в других губернских и уездных городах.

Столичная полиция была разделена на внутреннюю и внешнюю: внутреннюю составляли управы благочиния, частные приставы, квартальные надзиратели, исполнявшие распоряжения городских властей и судебных мест, производящие следствие, контролирующие деятельность торговых заведений и соблюдение паспортного режима; внешняя включала полицейские и пожарные команды, ночные дозоры, т. е. подразделения, несущие регулярную патрульно-постовую службу. Функции городской полиции в основном остались прежними. Произошло даже некоторое расширение, когда на полицию был возложен контроль за соблюдением правил так называемой «гильдейской реформы» 1824 г. крестьянами и мещанами, занимавшимися торгово-промышленной деятельностью в городе.

Улучшение деятельности земской полиции находилось в числе приоритетных задач Министерства внутренних дел в первой половине XIX в.

Сложности с формированием ее кадрового состава заставили добиваться права назначать членов нижнего земского суда и капитан-исправников в случае необходимости без проведения их выборов дворянскими уездными собраниями, которое было получено в 1804 г. Введение новых форм контроля деятельности капитан-исправника (ведение журнала, в котором фиксировались происшествия, действия полиции и который представлялся в губернское правление), предоставление ряда полномочий (нижний земский суд теперь мог взаимодействовать с другими полицейскими учреждениями, минуя губернское правление) способствовали повышению ее эффективности.

Кроме городской и земской полиции в начале XIX в. существовали ведомственные полицейские органы. В горнодобывающих районах и на государственных предприятиях существовала «горная полиция», которой руководил управляющий рудником, а на частных предприятиях — представитель государства — берг-инспектор. При военных заводах большого значения создавалась собственная полиция с полицмейстером во главе. Обособленно от местной администрации, городской и сельской полиции существовали и действовали полицейские команды при Дирекции водяных и сухопутных коммуникаций, созданной в 1809 г. для управления путями сообщений страны²⁰.

В 1809 г. в ведение МВД России была включена пожарная охрана. Первая профессиональная пожарная команда была сформирована в Санкт-Петербурге и комплектовалась солдатами внутренней стражи. Население столицы было освобождено от выделения ночных сторожей, содержания пожарных, обслуживания уличных фонарей. В штат пожарной команды входили: бранд-майор, брандмейстеры (11 человек — по количеству пожарных частей), помощники брандмейстеров унтер-офицерского звания (11), пожарные (528), мастер по насосам, слесарь, кузнецы (2), трубочистый мастер, трубочисты (24), кучера (137). В 1812 г. по Высочайшему повелению в Санкт-Петербурге создается Пожарное депо «для деланья пожарных инструментов».

В Указе от 10 января 1819 г. «Об устройстве полиции в губернских городах и в особенности пожарной части» сообщается, что «государю императору благоугодно было повелеть... истребовать из некоторых губерний сведения о состоянии пожарной части». Ответы с мест показали, что «хотя в губернских городах и содержатся пожарные инструменты, но без всякого устройства сей важной части...». Данный Указ предписывал пе-

²⁰ Сизиков М. И., Борисов А. В., Скрипильев А. Е. История полиции России (1718–1917 гг.). М., 1992. Вып. 2. С. 13–14.

редать все пожарные инструменты, лошадей и обоз в полное ведение полиции. Во всех городах империи разрешалось комплектовать пожарные формирования людьми из внутренней стражи. Однако процесс усовершенствования пожарной охраны в городах затянулся.

Благодаря инициативе министра внутренних дел А. А. Закревского был принят и опубликован в 1832 г. Свод устава пожарного. Пожарная часть в городах причислялась к составу полицейского городского управления, ее устройство стало дифференцированным, разные требования предъявлялись к пожарной охране в столичных, губернских и уездных городах; сформулированы требования мер предосторожности от пожаров, на полицию возложены обязанности по расследованию причин пожаров. На совершенствование организационных структур пожарной охраны было направлено издание в 1853 г. Нормальной таблицы по составу пожарной части в городах, т. е. Высочайше утвержденных штатов пожарных команд и необходимого по количеству служителей, инвентаря. Таким образом, профессиональная пожарная охрана как совокупность созданных в установленном порядке органов управления, сил и средств сформировалась в городах на всей территории России к середине XIX в. С введением штатов в 1853 г. законодательно закреплена численность городских пожарных команд и их материально-техническое оснащение. Правовые и организационные требования, сформулированные после принятия устава 1832 г., были обобщены в новой его редакции 1857 г.²¹

3 июля 1811 г. утверждено и обнародовано Положение о внутренней страже. В ее задачи входят: помощь по исполнению законов и приговоров суда; поимка воров, преследование и истребление разбойников и рассеяние запрещенных законом скопищ; усмирение неповиновений и буйства; поимка беглых преступников и дезертиров; преследование запрещенных и тайно привезенных товаров; помощь свободному движению внутреннего продовольствия; содействие сбору податей и недоимок; охранение порядка и спокойствия церковных обрядов всех исповеданий, законом терпимых; охранение порядка на ярмарках и торгах, народных и церковных празднествах и т. п.; принятие и сопровождение рекрутов, преступников, арестантов и пленных; отправление военных, просрочивших отпуска, к их командам; помощь на пожарах и при разлиии рек; отряжение нужных часовых к присутственным местам, тюрьмам и острогам; сопровождение казны. С 30 марта 1816 г. Высочайшим указом вся внутренняя стража империи официально именуется Отдельным корпусом внутренней стражи. В 1817 г.

²¹ *Органы и войска МВД России : краткий исторический очерк / В. Ф. Некрасов [и др.]. С. 164–167.*

была введена этапная система препровождения арестантов. Обязанности по этапированию возлагаются на сибирские части внутренней стражи.

Это время в деятельности полиции характеризовалось особым вниманием к наружной полиции. Во многих городах увеличилось число «полицейских будок». В 1853 г. для усиления патрульно-постовой службы полиции в городах были сформированы из нижних военных чинов полицейские команды. Их численность определялась из расчета 5 полицейских на 2 тыс. жителей и 10 полицейских во главе с унтер-офицером на 5 тыс. жителей. Подчинялись эти команды полицмейстеру. Формирование новых полицейских команд происходило трудно и растянулось по времени. Военное ведомство не торопилось удовлетворять потребности МВД за счет своих служащих, а если и откомандировывало нижних чинов, то подчас это были лица с физическими недостатками, порочные и неблагонадежные. Так, оренбургский городничий, докладывая о прибывших 14 рядовых второго разряда из Вятского внутреннего гарнизонного батальона, перечислил физические недостатки каждого из прибывших, среди которых были: невладение обеими руками, отсутствие пяти пальцев на правой ноге, очень слабое зрение, паховая грыжа и т. д., что, с точки зрения городничего, делало их неспособными к полицейской службе, которая требовала физической силы и выносливости²². На вопрос: «Могут ли такие полицейские солдаты быть охранителями отечественного спокойствия, надежными сотрудниками полицейской власти, где необходимы верность, скромность, теплое чувство к благому намерению?» — автор статьи в журнале «Русский вестник» за 1859 г. отвечал, что «они за стакан водки продадут всякое правосудие», тогда как полиции «нужны люди способные, молодые, испытанной нравственности, грамотные»²³.

Правительство заботилось о престиже полиции. Повышению авторитета полицейских чинов в XIX в. способствовало распространение на служащих полиции Табели о рангах. Квартальным надзирателям, унтер-офицерам столичной полиции была предоставлена возможность сдать экзамены комиссии, состоящей из руководителей полиции, и получить так называемый первый классный чин, что приводило к повышению жалования в два раза²⁴. Для служащих полиции стали издавать подборки

²² Сичинский Е. П. Полиция Южного Урала в период кризиса самодержавия. М., 2005. С. 31–32.

²³ Проценко Е. Д. Профессиональное образование в органах и войсках МВД России: история, теория, практика : монография. СПб., 1998. С. 63.

²⁴ Борисов А. В., Дугин А. Н., Малыгин А. Я. Полиция и милиция России: страницы истории. М., 1995. С. 78.

нормативных документов, инструкций, относящихся к деятельности полиции. Полицмейстерам, частным приставам вменялось в обязанность обучать своих подчиненных. Наряду с этим стала развиваться система поощрений и наказаний для служащих полиции. Для офицеров вводились доплата за выслугу лет, воинские пенсии. Для нижних чинов полиции, кроме жалования, вводились так называемые наградные за усердие в службе и примерное поведение, которые выдавались из штрафных сумм, взимаемых с жителей города за нарушение общественного порядка, санитарных правил, противопожарной безопасности. Одновременно существовала и гауптвахта. За служебные проступки, за «маловажные преступления», для «побуждения их к большей исправности» в несении службы рядовых полицейских служащих могли подвергнуть аресту и наказанию шпицрутенами.

Содержание чинов полиции было скудным. Становой пристав получал 224 руб., 56 руб. на разъезды, 85 руб. на канцелярию и 57 руб. на рассыльных, всего 422 руб. в год. Городничие — 280 руб., частный пристав — 57 руб., квартальный надзиратель — 36 руб. в год. На одну канцелярию же приходилось тратить до 300 руб.

В 30–40-х гг. XIX в. произошло усиление контрольных и карательных функций за счет сокращения хозяйственной деятельности Министерства внутренних дел. Скрупулезный учет всего происходящего в стране становится важнейшей задачей МВД, которое действительно знало все. В МВД доставлялись 174 вида донесений (по мере надобности, ежемесячно, в определенные месяцы, ежегодно и т. д.). Из них складывались годовые отчеты. Основным структурным подразделением министерства выступал Департамент полиции (50 чиновников). Контрольные функции МВД по отношению к местным полицейским органам усиливались, о чем свидетельствует увеличение числа входящих и исходящих документов. Еще в 1829 г. министром внутренних дел А. А. Закревским был подготовлен указ о распределении дел министерства на три группы: «подносимые непосредственно Государю», представляемые Комитету министров, разрешаемые непосредственно министром. Кроме этого, издается ряд указов, определяющих характер дел, направляемых из органов губернского управления в канцелярию министра. Общая тенденция этих актов заключалась «в ограничении компетенции провинциальных органов делами незначительными», как следствие недоверия центральной власти к управлению на местах²⁵.

²⁵ *Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк* : в 2 т. Т. 1. С. 81.

С 1830-х гг. министром внутренних дел Л. А. Перовским вводится практика командировок для чиновников Департамента полиции. Появились «чиновники для особых поручений», которые значительную часть времени проводили в командировках. В начале 1840-х гг. ими были выявлены злоупотребления в полиции ряда городов, в 1847 г. они провели ревизию в 27 губерниях, и только в трех состоянии полиции было признано удовлетворительным. В высших чиновничьих кругах среди столичной аристократии пользовалось популярностью высказывание министра финансов А. Канкрина 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. Близко к этому было знаменитое высказывание М. М. Сперанского, пытавшегося в 1838 г. провести реформу полицейских органов и отказавшегося от этого по причине того, что «в русской полицейской службе мало людей, способных уразуметь новые правила и исполнять их достойным образом». Звучала критика полиции и со стороны консерваторов. Герой войны 1812 г. адмирал П. В. Чичагов считал, что российская полиция стала «обременительной для государства», «стеснительна для граждан»²⁶.

Наиболее слабым звеном в системе полицейских органов в первой половине XIX в. была земская (сельская) полиция. Крестьяне уклонялись от выполнения полицейской повинности разными способами, вплоть до объявления себя староверами. Представители дворянства также неохотно соглашались занять должность капитан-исправника. Личное обращение императора Николая I к дворянству в 1832 г., призвавшего их направлять в полицию «людей, истинно достойных звания блюстителей общественного порядка», подкрепленное повышением оклада, не улучшило ситуацию значительным образом.

Это обусловило разработку нового Положения о земской полиции, подготовленного лично министром внутренних дел Д. Н. Блудовым и утвержденного императором 1 июля 1837 г. Уезды губерний делились на полицейские участки — станы. В каждый стан назначался становой пристав. Становой пристав опирался в своей деятельности на сельскую выборную полицию — сотских и десятских и на вотчинную полицию помещиков. Это привело к увеличению численности земской полиции.

Сотские, избиравшиеся крестьянским сельским сходом, существовали в России с давних пор, но законодательное оформление их стату-

²⁶ Борисов А. В., Колодкин Л. М. Становление и развитие юридического образования в дореволюционной России. М., 1994. С. 87–88.

са произошло лишь в 1837 г. В подчинении сотского находились десятские, которые также избирались сельским сходом. Должности сотского и десятского были безвозмездными, являясь весьма обременительной повинностью, от исполнения которой крестьянин не вправе был отказываться, поэтому сельский мир освобождал этих должностных лиц от налогов и натуральных повинностей. Сотских могли не только избирать на службу, но и назначать, существовали также наемные сотские.

Развитие системы органов Министерства внутренних дел осуществляется в условиях бюрократизации и централизации управления. МВД и его органам в государственном механизме принадлежала исключительная роль — контроля, надзора, опеки. И эта роль постоянно возрастала, по мере передачи многих вопросов из компетенции губернского руководства в министерства, а именно: решение кадровых вопросов, определение штатной численности, создание новых полицейских органов в городах и селах, контроль за расходованием денежных средств, отпускаемых на полицейские нужды. Централизация управления полицейскими учреждениями позволила более эффективно руководить ими, производить изменения в их организации, функционировании с учетом социально-экономических, демографических, политических факторов, что положительно сказалось на их деятельности. В то же время функции и компетенция полиции в основном остались такими же, как в конце XVIII в. Дореформенная полиция рассматривалась в системе государственных учреждений как орган местного государственного управления с широкими полномочиями, принимающий на себя заботы о многих потребностях жизни подданных. Деятельность полиции регламентировалась большим количеством правовых норм, закрепленных различными законодательными актами. После преобразований Александра I в системе государственного управления страны утвердилась вполне устойчивая структура полицейских органов, состоящих из государственной и вотчинной полиции. Первая, в свою очередь, подразделялась на общую (исполнительную) и политическую (жандармерию). Цели, которые преследовались самодержавием во внутренней политике в первой половине XIX в. (достижение равенства всех перед законом, торжества права над произволом и т. д.), очевидным образом противоречили способам их достижения. Так, создание и деятельность Третьего отделения и Корпуса жандармов вполне вписывались в развитие принципов полицейского государства (усиление государственного проникновения в жизнь подданных, вторжение в их частную жизнь, полицейская забота об общем благе).

§ 4. Причины и направления реформирования общей полиции во второй половине XIX в.

Проведенные в 1860–1870-е гг. в России масштабные и комплексные реформы ликвидировали отживший крепостной строй и означали вступление страны на путь капиталистического развития. Упразднение крепостного права, реформа местного самоуправления, создание прогрессивной судебной системы, военная реформа, реформа образования — все они в разной степени, преобразовывая коренным образом жизнь общества, требовали изменений в организации и содержании деятельности полиции. Например, утрата помещиками права собственности на личность крестьянина обусловила потребность в ликвидации вотчинной полиции, что, в свою очередь, требовало реорганизации уездной полиции, особенно с учетом ожидавшихся после отмены крепостного права крестьянских волнений. Именно эти причины и вызвали проведение полицейской реформы вслед за крестьянской, а начинать ее было решено снизу — с уезда²⁷. Не случайно вопрос о преобразовании полиции обсуждался в Главном комитете по крестьянскому делу в тесной связи с крестьянской реформой в конце 1850-х гг. Для разработки проектов преобразования губернских и уездных учреждений, в том числе и полиции, была создана особая комиссия, в которую вошли «лучшие представители бюрократии того времени»²⁸.

Выработанные комиссией предложения получили название «Основные начала реформы полиции» и были утверждены Александром II 25 марта 1859 г. Были обозначены направления будущей реформы:

- объединение городской и земской полиции под властью уездного исправника, назначаемого от правительства;

- исключение из обязанностей полиции следственной и хозяйственно-распорядительной части (для которых предполагалось создать особые органы управления);

- более точное определение круга действий, прав и обязанностей полиции по отношению к губернаторам и другим властным структурам как в обычное время, так и в чрезвычайных случаях²⁹.

²⁷ Кручинин В. И. Вопросы реформы полиции в курсе отечественного государства и права // Проблемы преподавания и изучения истории государства и права, органов внутренних дел России. М., 2000. С. 38.

²⁸ Шелкопляс В. А. Карательный аппарат России во второй половине XIX в. : учеб. пособие. Минск, 1994. С. 5.

²⁹ Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк : в 2 т. Т. 1. С. 152–153.

Начало полицейской реформе положили мероприятия по отделению от полиции следствия. Это соответствовало самым передовым в то время взглядам на природу уголовного процесса. Представители либеральной бюрократии предлагали на основе западноевропейского опыта ввести деление полицейской деятельности на полицию исполнительную, охраняющую общественный порядок (административную полицию), и судебную полицию, расследующую преступления. К моменту реформы расследование преступлений в России осуществлялось полицией. В уездах его проводили становой пристав, земский исправник и уездный стряпчий, а также отделение земского суда, состоявшее из этих должностных лиц. В городах данная функция входила в компетенцию частных или следственных приставов. Расследование заключалось в сборе доказательств, позволяющих обнаружить и изобличить виновного, и делилось на предварительное и формальное. Основной задачей первого являлось установление обстоятельств совершения преступления, а в ходе второго (допрос обвиняемого и свидетелей, очная ставка, сбор письменных доказательств, повальный обыск) выяснялось, действительно ли обвиняемый совершил преступление и подлежит ли он наказанию. Предварительное расследование имело огромное значение для всего уголовного судопроизводства: именно на этой стадии закладывался фундамент дела, поэтому «полиция в понимании общества стояла как-то выше суда»³⁰.

Указом императора Александра II от 8 июня 1860 г. были учреждены должности судебных следователей. На них возлагалось производство следствия по всем преступлениям, относящимся к ведению судов. В дополнение к указу был издан наказ судебным следователям, который устанавливал порядок производства следствия, определял взаимоотношения следователей с полицией и судами, регулировал иные стороны их деятельности. Полиция сохранила право расследования незначительных преступлений и проступков. Ее деятельность регламентировалась наказом полиции о производстве дознаний по преступлениям и проступкам.

Деятельность судебных следователей контролировалась судом. Только судья мог приостановить и прекратить следствие, дать следователям предписания, отменить их распоряжения. Должность судебного следователя приравнивалась к должности члена уездного суда. Подчинялись они Министерству юстиции, а назначались, перемещались и увольнялись губернатором по согласованию с губернским прокурором.

³⁰ Коротких М. Г., Сорокина Ю. В. Реформа следственного аппарата России в 1860–1864 гг. // Сов. гос-во и право. 1991. № 10. С. 122.

Нагрузка на каждого из них составляла 120–150 дел в год, а в отдельных губерниях — до 200 дел. Обслуживаемые участки достигали 16 тыс. квадратных верст.

Дальнейшее совершенствование статуса следователей осуществлялось в соответствии с Основными положениями об устройстве судебных мест в России, утвержденными 29 сентября 1862 г. Следователи стали членами окружных судов, была введена их несменяемость. На данную должность могли претендовать лица, имеющие высшее юридическое образование и прослужившие по судебной части не менее трех лет. В 1870 г. были учреждены должности судебных следователей по важнейшим делам, а в 1875 г. — по особо важным делам окружных судов. Следователь мог проверять и дополнять дознание, проведенное полицией, отменять решения, принятые при его производстве, был вправе поручить полиции производство дознания и сбор иной информации.

Судебная реформа 1864 г. закрепила отделение следственной части от полиции, а также организационное разъединение следствия и дознания. Хотя должной законодательной регламентации в тот период организационная связь предварительного расследования и дознания не получила. При этом проведение полицией дознания осуществлялось под руководством судебного следователя и надзором прокуратуры. Если следователь не мог незамедлительно прибыть на место происшествия, то полиция ограничивалась производством неотложных следственных действий и задержанием подозреваемого. Поскольку количество участков судебных следователей было явно недостаточным, присутствие судебного следователя на месте происшествия не всегда могло быть обеспечено, часто полиция осуществляла производство следственных действий. Полномочия по ведению «розысков, словесных опросов и негласных наблюдений», которые остались у полиции, по современному представлению, относятся не к следственным действиям, а к оперативно-розыскным мероприятиям³¹.

Основным нормативным правовым актом, на основе которого была проведена полицейская реформа, стали Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний 25 декабря 1862 г. В них вошли и положения актов раннего времени — Учреждения для управления губерний (1775), Устава благочиния, или полицейского (1782), Положения

³¹ *Статкус В. Ф., Жидких А. А. Органы предварительного следствия в системе МВД Российской Федерации: история, современное состояние и перспективы / под ред. В. А. Алферова. М., 2000. С. 14–16 ; Лукин В. М. Уголовно-процессуальная деятельность органов дознания : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003.*

о земской полиции (1837), в которые были внесены определенные изменения. Правила не случайно были названы временными, так как должны были внести наиболее неотложные изменения в организацию полиции на уровне уезда. На их основе изменились структура полицейских органов, порядок назначения должностных лиц и принятия управленческих решений. Ранее организационно обособленные земская и городская полиция теперь были объединены. Объединение осуществлялось путем упразднения городничих правлений, должностей городничих и полицмейстеров и вхождения их аппаратов в состав земских судов, которые стали называться уездными полицейскими управлениями. Ведению уездных полицейских управлений подлежал не только уезд, но все города, находившиеся на его территории. Земские исправники переименовывались в уездных исправников. Исключение из общего правила составили губернские и некоторые крупные города, посады и местечки, перечисленные в специальном приложении, там организовывалась городская полиция, не попадавшая под юрисдикцию уездной. В отличие от земских исправников, которые избирались местным дворянством и утверждались на должность Министерством внутренних дел, уездные исправники, полицмейстеры и их помощники определялись на должность и увольнялись губернатором или генерал-губернатором³².

В состав уездного полицейского управления входили уездный исправник и его помощник, а также общее присутствие, состоявшее из заседателей от дворян и сельских обывателей. На уездного исправника как на представителя губернатора в уезде возлагались и административные функции. В городах, на которые распространялось действие Временных правил 1862 г., полицией руководил градоначальник. Кроме организации охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, он, как и другие полицейские чиновники, обладал обширными полномочиями по управлению городом (руководство почтой, технический надзор за частными и общественными зданиями и др.).

Городское полицейское управление состояло из полицмейстера и его помощника, в состав общего присутствия городского полицейского управления входили также два депутата от городского общества. Полицейским управлениям подчинялись исполнительные чиновники полиции: в уездах — становые приставы, а в городах, посадах и местечках — городские приставы, их помощники и полицейские надзиратели.

Нижними чинами полиции являлись: сотские, в заведовании которых находились определенные участки стана, называемые сотнями; де-

³² Сичинский Е. П. Указ. соч. С. 45–51.

сятские — в селениях; полицейские служители городских полицейских команд. Сверх того, при полицейских управлениях состояли рассыльные и в некоторых губерниях — конная стража.

Становые приставы, введенные еще в 1837 г., были главной опорой полиции в уездах. Поскольку территории полицейских станов оказались чрезвычайно велики, а становой пристав не имел в своем распоряжении ни штатной канцелярии, ни рассыльных достаточной численности, то большая часть полицейских обязанностей ложилась на сотских и десятских.

Штаты исполнительных чиновников городской полиции зависели от разряда, к которому был отнесен город, а численность служителей полицейских команд определялась в зависимости от финансовых возможностей городов, так как их содержание осуществлялось из городских средств. Закон от 25 декабря 1862 г. не изменил порядка формирования городских полицейских команд, они по-прежнему формировались из нижних чинов военного ведомства. В связи с неудовлетворительной кадровой политикой большая часть нижних чинов оказывалась малопригодной к полицейской службе. В полицейские команды, судя по отзывам начальников и губернаторов, назначались люди нездоровые, с физическими недостатками, препятствовавшими отправлению службы. Положение дел изменилось после принятия циркуляра Министерства внутренних дел от 14 марта 1868 г., установившего формирование полицейских команд в том числе и вольнонаемными людьми из военных в отставке, привлечение нижних чинов из воинских частей разрешалось в качестве исключения³³. Желая поступить по вольному найму на службу в полицию, обычно это были отставные военные чины, подавали докладную записку на имя частного пристава: «Желаю поступить по вольному найму полицейским служителем во вверенной Вам части. А потому представляю при сем о личности своей копию с указа об отставке за №... покорнейше прошу Ваше Благородие не оставить своим ходатайством о принятии меня и зачислении помощником околоточного, о последующем ожидаю приказа Вашего»³⁴. После освидетельствования городского врача и заключения о здоровье вопрос решался на общем присутствии полицейского правления. В 1873 г. в связи с предстоящей военной реформой военное ведомство было окончательно освобождено от обязательного направления нестроевых нижних чинов в полицию.

³³ Масалимов А. С. Реформы суда и полиции России 60–90-х годов XIX века (на материалах Уфимской губернии) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 58.

³⁴ Государственный архив Омской области. Ф. 14. Оп. 1. Д. 822. Л. 3.

С этих пор последняя получила возможность более свободного и целесообразного подбора своих кадров³⁵.

Улучшение состава общей городской полиции происходило путем изменения порядка комплектования полицейских команд, установления особых условий для вступления в службу, повышения содержания, пожалования особых прав и наград, усиления ответственности за упущения и злоупотребления по службе и увеличения числа нижних чинов. Среди мер поощрения отметим награждение медалью «За усердие» и специальными нашивками на левом рукаве после окончания второго срока службы, выплату дополнительно одного оклада за первые три года, двух окладов за вторые три года, трех окладов за третьи три года беспорочной службы. В 1870-е гг. за непрерывную 7-летнюю службу в полиции была введена надбавка к денежному содержанию в размере одной трети оклада, за 30-летнюю службу устанавливалась пенсия 90 руб.

Особое внимание правительство уделяло обмундированию полиции. Это было связано с намерением поднять ее престиж и привлечь на службу выпускников средних и высших учебных заведений, сказалось и личное отношение Александра II к мундирам. Никогда еще форменное обмундирование не претерпевало стольких изменений. Появились следующие виды форменной одежды: парадная, праздничная, воскресная, обыкновенная, будничная, дорожная. В 1863 г. были введены должностные металлические знаки. Чинам полиции устанавливалось ношение усов. В 1879 г. полицейских классов чинив вооружили револьверами. Александр III тоже модернизировал полицейский мундир, обратившись к национальным традициям, он ввел полукафтаны, цветные кушаки, барашковые шапки³⁶.

Дальнейшая реформа уездной (сельской) общей полиции заключалась во введении в 1864 г. Положения о земских учреждениях, в силу которого от уездной полиции отошли хозяйственно-распорядительные обязанности. Впоследствии в связи с городской реформой 1870 г. произошло сокращение компетенции городской полиции. Увеличение штатов общей полиции, последовавшее после отмены крепостного права, было весьма незначительным и не учитывало в должной мере ни численности населения в станах и уездах, ни размеров их территории. Такое положение сохранялось около 20 лет, и только под действием политических со-

³⁵ *Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк : в 2 т. Т. 1. С. 163.*

³⁶ *Горбцов В. И., Гонюхов С. И., Шилов Н. С. Полиция Российской империи : учеб. пособие. Красноярск, 1999. С. 60–80.*

бытий конца 1870-х гг. царское правительство приняло решение о расширении низовой структуры общей полиции.

В целях улучшения сельской полиции Временным положением о полицейских урядниках от 9 июня 1878 г. в сельской местности 46 губерний было введено 5000 конных урядников «для усиления средств уездной полиции и в помощь станovým приставам, для исполнения полицейских обязанностей, а также для надзора за действиями сотских и десятских на местах и для их руководства»³⁷. Полицейский урядник был промежуточным звеном между станovým приставом, назначавшимся, как правило, из дворян, имевших опыт службы и определенный уровень образования, и сотскими — крестьянами, избиравшимися для несения полицейской повинности в своем селе или деревне. Он должен был определяться в должность уездным исправником из лиц, оказавшихся годными к полицейской службе. Урядники получали жалование 200 руб. и на обмундирование 50 руб. в год. Их вооружение состояло из шашки драгунского образца, кроме этого казенного холодного оружия, им разрешалось иметь и собственное огнестрельное. На содержание лошади урядникам полагалось 100 руб. и на ремонт шашек — 55 коп. в год. В среднем на уезд приходилось около 11 уряднических участков, а на стан — 4 участка.

С учреждением конно-полицейских урядников было положено начало противодействию конокрадству, процветавшему в сельской местности. Непосредственная близость к населению и значительный объем полицейских функций по предотвращению, пресечению преступлений, проведению дознаний по уголовным делам, возложенный на полицейского урядника, обуславливали высокие требования к уровню его общей, профессиональной подготовки и моральным качествам, однако найти соответствующих кандидатов было практически невозможно. Руководство МВД было озабочено этой проблемой и уже в 1879 г. подготовило специальную справочную книгу, вручавшуюся каждому полицейскому уряднику. В ней содержались примеры законных решений ситуаций, с которыми мог встретиться урядник в своей деятельности, образцы документов и другие сведения разного характера, а также рекомендации морально-этического свойства: как следует добиваться «исполнения закона или полицейского распоряжения твердо и настоятельно, но отнюдь не грубым или обидным образом». На местах стали создаваться разнообразные школы для урядников, первая была открыта в Перми в 1880 г. со сроком обучения 3 месяца, там изучали «законоведение», уставы, особенности производства дознания и организа-

³⁷ *История полиции дореволюционной России* : сб. документов и мат-лов по истории государства и права : учеб. пособие. М., 1981. С. 50.

ции расследования преступлений, русский язык. В это же время в крупных губернских городах для подготовки полицейских формировались сверхштатные полицейские команды (резерв), в которые принимали кандидатов на службу. В этом подразделении они проходили первоначальную подготовку, постепенно привлекаясь под руководством опытных наставников к несению службы в городе. Первый полицейский резерв был образован в 1860-е гг. в Санкт-Петербурге и послужил образцом для организации подготовки полицейских в других городах³⁸.

В 60-е гг. XIX в. были предприняты шаги по организации в системе полицейских органов специального аппарата для борьбы с уголовной преступностью. Впервые он создается в Санкт-Петербурге в 1866 г. Проект учреждения Санкт-Петербургской сыскной полиции был разработан еще в 1843 г. Временным комитетом для рассмотрения предложения о мерах к предупреждению воровства в Санкт-Петербурге. По неизвестной причине проект утвержден не был. К вопросу об организации специального сыского органа для борьбы с уголовной преступностью в Санкт-Петербурге вернулись в 1866 г. Градоначальник Ф. Ф. Трепов считал, что существенный пробел в учреждении столичной полиции составляет отсутствие особой части со специальной целью «производства расследований для раскрытия преступлений и изыскания общих мер к предупреждению и пресечению преступлений»³⁹. Созданная для этого в 1866 г. сыская полиция должна была также вести учет лиц, задержанных за отсутствие документов или обвиняемых в преступлениях, высылкой из столицы подозрительных особ. Первоначально штат Петербургского сыского отделения был небольшим: начальник отделения, его помощник, 4 чиновника для поручений, 18 полицейских надзирателей, 9 писцов и 4 слугителя. Только в 1887 г. штаты петербургской сыской полиции были увеличены на 102 человека и служащим повысили денежные оклады.

Руководил сыским отделением с 1866 г. по 1889 г. И. Д. Путилин. Начал он полицейскую службу с младшего квартального надзирателя Толкучего рынка, а окончил тайным советником со звездой Анны I степени.

В 1880 г. была создана сыская часть в Киевской городской полиции, в 1881 г. — в Московской. В 1896 г. по распоряжению петербургского градоначальника Н. В. Клейгельса был введен территориальный принцип организации работы сыского отделения. Чиновники для особых поручений распределялись по частям города, а состоящие у них в подчине-

³⁸ Борисов А. В., Колодкин Л. М. Указ. соч. С. 47–48.

³⁹ Рыжов Д. С. Борьба полиции России с профессиональной преступностью (1866–1917 гг.): монография. Самара, 2001. С. 8.

нии полицейские надзиратели закреплялись за полицейскими участками. За основу был взят опыт работы берлинской полиции. Этот принцип оставался ведущим в петербургской и московской сыскных полициях вплоть до 1917 г.⁴⁰ Тем не менее борьба с преступностью составляла по-прежнему обязанность общей полиции. Она не была в состоянии оказывать организованное сопротивление преступным посягательствам в основном потому, что это была лишь одна из ее многочисленных обязанностей.

Уже вскоре после принятия Временных правил стала очевидной необходимость продолжения реформы уездной полиции, об этом свидетельствовали недостаточная численность полицейских чинов в уезде, сохранение большого круга возложенных на полицию обязанностей, низкая заинтересованность в службе сотских и десятских, участвовавшие жалобы помещиков на крестьян. Однако поступившие предложения предполагали столь значительный рост затрат на содержание полиции, что реализована была только часть преобразований в конце XIX – начале XX в. Так, приняв во внимание пожелания помещиков и требования полицейских руководителей об увеличении штатной численности нижних полицейских служащих в сельской местности, правительство создает корпус сельской стражи (1903 г.), основной задачей которого стала охрана земельных владений от погромов⁴¹.

Реформы 1860–1870-х гг. способствовали серьезному преобразованию полицейской системы: были объединены городская и уездная полиция; сужены их функции: проведение следствия передавалось судебным следователям, хозяйственные функции и благоустройство городов — земским и городским органам самоуправления; расширен низовой аппарат полиции; учреждены должности полицейских урядников; создан полицейский резерв; в городах увеличена численность околоточных надзирателей; значительно увеличены жалование, пенсии и иные льготы служащим полиции; изменены принципы ее комплектования. Территориальное объединение полиции в уездах, сужение ее функций, профессионализация, увеличение численности, улучшение материального положения, выведение из-под прямого воздействия сословных органов дворянства сочетались с сохранением полицейской повинности в сельской местности, развитием ведомственной и частной полиции. В то же время несовершенство реформ, проведенных в области полицейского устройства, слабая законодательная база, резкое изменение социально-политической

⁴⁰ Там же. С. 9.

⁴¹ Кручинин В. И. Указ. соч. С. 47.

обстановки в стране, значительный рост преступности и развитие терроризма неизбежно привели в скором времени к необходимости дальнейшего совершенствования полиции.

Литература

- Жандармы России* / сост. В. С. Измозик. СПб., 2002.
- История* отечественных органов внутренних дел : учебник для вузов / под ред. Р. С. Мулукаева. М., 2005.
- Кручинин В. Н.* Становление и развитие законодательной базы организации и деятельности полиции России : монография. Воронеж, 2002.
- Мамонтов А. Г.* Следственная реформа 1860 г. в России: опыт системного исследования // Рос. следователь. 2007. № 8.
- Матиенко Т. Л.* Сыскная полиция Российской империи (1866–1917) : монография. М., 2007.
- Министерство* внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк : в 2 т. / под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб., 2002.
- Мочалова А. А.* Основные направления развития полиции России в первой половине XIX века // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 22. С. 97–100.
- Перегудова З. И.* Политический сыск России (1880–1917 гг.). М., 2000.
- Полубинский В. И.* Уголовный розыск в России : монография. М., 2006.
- Сенин А. С.* Становление министерской системы управления в России // Новый исторический вестник. 2003. № 1.

Вопросы для контроля и самоконтроля

1. Каковы причины образования МВД России, этапы его развития и функции в первой половине XIX в.?
2. Какое содержание вкладывалось в понятие «внутренние дела» в XIX в.? Изменялось ли оно в течение XIX в.?
3. В чем состояли причины создания и упразднения Министерства полиции? Отличалась ли его компетенция от компетенции МВД?
4. Изменились ли функции МВД в начале и в конце XIX в.? Как изменилось место МВД в системе государственных органов во второй половине XIX в.?
5. Какое событие подтолкнуло Николая I издать Указ «О присоединении Особенной Канцелярии Министерства Внутренних дел к Собственной Его Императорского Величества канцелярии» от 3 июля 1826 г.?
6. Раскройте структуру, функции, методы деятельности Третьего отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии.

7. Почему предметы ведения политической и общей полиции в России часто пересекались?

8. Дайте характеристику структуры, компетенции органов общей полиции в первой половине XIX в.

9. Способствовало ли централизованное управление полицией совершенствованию ее деятельности?

10. Каковы причины и направления реформирования общей полиции во второй половине XIX в.?

11. Какие изменения были внесены в структуру полиции на местах «Временными правилами об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых» от 25 декабря 1862 г.?

Тестовые задания

1. В 1802 г. в беседе с английским послом граф П. А. Строганов, рассказывая о деятельности созданного МВД, отметил, что оно заведует делами народного продовольствия, занимается вопросами усовершенствования земледелия, обеспечивает переселение крестьян на новые земли, осуществляет правосудие, занимается вопросами общественного призрения. Какое из перечисленных направлений деятельности было указано ошибочно?

- А. Обеспечение переселения крестьян.
- Б. Заведование делами народного продовольствия.
- В. Осуществление правосудия.

2. В октябре 1805 г. жители Российской империи имели возможность ознакомиться с Указом императора: «Согласно общим правилам, поставленным об увольнении крестьян в общие землевладельцы по воле их помещиков, утвердив представленный Нам от Министра Внутренних дел доклад по случаю такового увольнения крестьян... постановить, чтобы условия таковые, об увольнении крестьян в свободные землевладельцы по воле их помещиков на месте заключенные, и положенными свидетельствами удостоверенные, за смертью тех владельцев, не пресекать в их действии, но приводить к надлежащему исполнению установленным порядком». В каком источнике был опубликован данный Указ?

- А. «Санкт-Петербургский журнал».
- Б. Свод законов Российской империи.
- В. Собрание законодательства Российской Федерации.

3. В одном из отчетов государственного органа за 1828 г. содержалась следующая информация: «За все три года своего существования надзор отмечал на своих карточках всех лиц, в том или ином отноше-

нии выдвигавшихся из толпы. Так называемые либералы, приверженцы, а также и апостолы русской конституции в большинстве случаев занесены в списки надзора. За их действиями, суждениями и связями установлено тщательное наблюдение». О деятельности какого государственного органа идет речь?

- А. Министерство полиции.
- Б. Третье отделение Собственной Его Величества канцелярии.
- В. Жандармское управление.

4. В 1837 г. крестьянин И. Еникеев на сельском сходе был избран на должность, связанную с охраной общественного порядка, вследствие чего он был освобожден от налогов и натуральной повинности. На какую должность он был избран?

- А. Уездный исправник.
- Б. Становой пристав.
- В. Сотский.

5. В 1865 г. в г. Саратове было совершено жестокое убийство. Какие органы должны были осуществлять процедуру дознания?

- А. Полиция.
- Б. Прокуратура.
- В. Суд.

6. В конце XIX в. в Москве был известен старший чиновник В. Стефанов, под руководством которого была раскрыта банда А. Сенькина, совершившая многочисленные поджоги и грабежи, шайка воров, специализирующаяся на вооруженном ограблении церквей и др. В каком подразделении нес службу В. Стефанов?

- А. Министерство полиции.
- Б. Московское сыскное отделение.
- В. Главное управление милиции.

ГЛАВА IV. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА РУБЕЖЕ XIX–XX ВЕКОВ

Учебные вопросы

1. Проекты реформы полиции в начале XX в.
2. Развитие органов уголовного и политического сыска в Российской империи на рубеже XIX–XX вв.

Основные термины: антропометрия, бертильонаж, дактилоскопия, Особое совещание, охранное отделение, филер.

Основные нормативные правовые акты: Положение от 14 августа 1881 г. «О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия»; Положение о районных охранных отделениях от 14 декабря 1906 г.; Закон от 6 июля 1908 г. «Об организации сыскной части»; Инструкция чинам сыскных отделений от 9 августа 1910 г.; постановление Совета Министров от 23 октября 1916 г. «Об усилении полиции в 50 губерниях Империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов».

§ 1. Проекты реформы полиции в начале XX в.

Реформа 1880 г. привела к повышению значения МВД в государственной жизни Российской империи рубежа XIX–XX вв. Поскольку в ведении Министерства внутренних дел сосредоточилась борьба с преступностью (и государственной, и уголовной), значительная часть внутренних функций государства, его руководитель считался фактически первым министром государства. Значение министра внутренних дел еще более возросло в связи с приобретением дополнительных правомочий на основе Положения «О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. В соответствии со ст. 5 этого правового акта в случае введения исключительно-

го положения на определенной территории расширялся круг полномочий существующих административных структур, отвечающих за охрану государственного порядка и общественной безопасности, либо предоставлялись чрезвычайные права специально учреждаемым временным правительственным органам; ужесточалась ответственность как частных лиц, так и органов власти за неисполнение обязанностей, которые на них будут возложены в этот период. Территории исключительного положения в зависимости от вида охраны делились на территорию усиленной охраны и территорию чрезвычайной охраны. Усиленная охрана вводилась на год, чрезвычайная — на 6 месяцев. На любой территории министр внутренних дел через Комитет министров с разрешения императора мог продлить срок охраны и фактически сохранять его годами. С этого времени правительство все чаще прибегало к исключительному положению для отдельных местностей, дававшему чрезвычайные полномочия полиции. К началу века третья часть территории Российской империи жила по правилам исключительного положения. При МВД был создан орган внесудебной расправы — Особое совещание, состоявшее из двух чиновников Министерства внутренних дел и двух чиновников Министерства юстиции.

В нормативном акте Учреждения Министерства внутренних дел 1892 г. определялась структура МВД: 1) министр; 2) товарищ министра; 3) Совет министра; 4) Главное управление почт и телеграфов; 5) Главное управление по делам печати; 6) Главное тюремное управление; 7) Департамент полиции; 8) Департамент хозяйственный; 9) Департамент духовных дел иностранных исповеданий; 10) Департамент медицинский; 11) Департамент общих дел министерства; 12) Земский отдел; 13) Канцелярия министра.

Главным структурным подразделением МВД был Департамент полиции. К 1902 г. он состоял из 8 делопроизводств. В ведении Первого делопроизводства находились дела, относящиеся к личному составу, финансам, взаимодействию с иностранными государствами по вопросам выдачи русских подданных, нарушениям государственной границы. Второе делопроизводство занималось организацией полицейских учреждений, разработкой законопроектов, касающихся сферы ведения МВД, наблюдением за точным исполнением законов на местах, за питейными заведениями. Третье осуществляло наблюдение в России и за границей за лицами, являющимися политически неблагонадежными и представляющими опасность государственному строю. Четвертое делопроизводство в 1902 г. было переименовано в седьмое. Пятое делопроизводство состав-

ляло доклады к Особому совещанию, решавшему вопросы об административной высылке лиц, на которых не было достаточно улик для привлечения к судебной ответственности. В ведении Шестого делопроизводства находились вопросы разработки фабричного законодательства, контроль за соблюдением норм, определявших положение еврейского населения, противодействие фальшивомонетничеству. Седьмое делопроизводство осуществляло надзор за дознанием, проводившимся губернскими жандармскими управлениями. В структуре Департамента имелся также Особый отдел для руководства внутренней и заграничной агентурой, негласным наблюдением за корреспонденцией частных лиц, организацией розыска по политическим вопросам и др. В начале XX столетия в разные годы во главе Особого отдела стояли Л. А. Ратаев, С. В. Зубатов, Е. К. Климович. В годы первой русской революции на его базе было создано Четвертое делопроизводство¹.

В конце XIX в. – начале XX в. в стране все более обострялись социально-политические, экономические противоречия, которые вели страну к революции. Николай II, проводивший политику лавирования между репрессиями и обещаниями реформ, оказался неспособен что-либо изменить в системе управления. Само его воцарение было ознаменовано Ходынской катастрофой в Москве, когда около 2 тыс. человек погибло и до 20 тыс. было покалечено во время гуляний и раздачи подарков по случаю коронации, а виновником катастрофы был признан полицмейстер Власовский. В этот период произошло усиление политической полиции. К выполнению задач политического надзора привлекалась и общая полиция.

Полиция царской России своей организацией и характером деятельности соответствовала авторитарному политическому режиму. Ее главной задачей являлась охрана самодержавия. Власти повсеместно рассматривали полицию как инструмент сбора информации, вмешательства и провокации, особенно в рабочей среде. Надо отметить, что подобная характеристика была присуща в XIX в. полициям всех государств: монархических и республиканских, авторитарных и демократических. Обеспечение политической стабильности входило составной частью в понятие общественного порядка, будь он республиканским или монархическим.

В конце XIX в. сложилась традиция критического отношения к российской полицейской системе. Например, в докладной записке по ито-

¹ *Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк : в 2 т.* СПб., 2002. Т. 2. С. 24–27.

гам ревизий говорилось, что «все преобразования имели в отношении полиции случайный характер. Коренным образом полиция не освободилась ни от одной из отраслей деятельности, присвоенных ей прежними узаконениями... Недостатки полиции не в одном только несовершенстве ее низших органов. Они лежат глубже. Главнейший — несогласованность изданных в прежнее время узаконений о полицейских учреждениях с переменами, следовавшими в других частях нашего законодательства. При... многочисленности лежащих на полиции обязанностей, даже исполняя их самым поверхностным образом, чины полиции могут расходовать на дело охраны общественной безопасности и порядка не более одной трети своего служебного времени»². Эта традиция унаследована современными исследователями. Не оспаривая сложившихся критичных оценок эффективности полицейских органов, следует обратить внимание на положительные тенденции, наметившиеся в их развитии во второй половине века. Процессы централизации, профессионализации, специализации в развитии полицейской системы закрепляются в начале XX в. Однако общественно-политический кризис, кризис государственной власти, противоречия между властью и народом, приведшие страну к двум революциям, накладывают свой отпечаток на деятельность и развитие полиции.

В российском обществе созрело недовольство самодержавием, появились политические силы, стремящиеся принять участие в управлении страной, требующие отмены полицейского контроля и надзора. В новых условиях общественной и политической жизни необходимо было переориентировать деятельность полиции от опеки над населением и надзора за ним к бдительной охране личных, политических и имущественных прав и интересов граждан, охране внутреннего порядка. В это время утверждается иное, узкое понимание полиции как органа охраны общественного порядка. Проблема взаимоотношений полиции и населения (общества) становится актуальной и обсуждается как представителями общественности, так и представителями правоохранительной системы. С одной стороны, в обществе существовало недовольство широкими полномочиями полиции, нарушающими пространство частной жизни (это специфика полицейского государства). С другой стороны, была распространена разнообразная критика, суть которой можно свести к фразе: «Куда смотрит полиция?» Все это породило чрезмерно негативное отношение к полиции. О полном отсутствии каких-либо закон-

² Рыжов Д. С. Борьба полиции России с профессиональной преступностью (1866–1917 гг.): монография. Самара, 2001. С. 9.

ных рамок деятельности ведомства писали специалисты в области полицейского права. Однако, несмотря на чрезвычайно запутанную законодательную и нормативную базу своей деятельности, полиция и вообще органы государственного управления действовали в это время на основании закона. Законы позволяли ограничивать личные права (негласный надзор, административная высылка, ограничения в выборе места жительства и т. д.) без достаточных оснований, что в начале XX в. вызывало активный протест у граждан. Существовавшие «полицейские» проблемы в обществе невозможно было решить без проведения глубоких социально-политических реформ. Предъявляемое к чинам полиции требование соблюдать законность ничего не значило в обществе, жившем десятилетия по чрезвычайным законам и временным правилам. Проницательные современники не могли не заметить, что усиление охранительных мер не только не вело к искоренению революционной деятельности, а, напротив, ей содействовало.

Проблема отношения общества к полиции волновала ее сотрудников. Об этом говорилось в вводной части Курса лекций школы урядников полицейской стражи, в которой отмечалось, что в обществе распространилось негативное отношение к полиции, а слово «сыщик» стало бранным. В одном из номеров журнала «Вестник полиции» за 1907 г. написано: «... нередко вполне благонамеренные члены общества... относятся с известным предубеждением к чинам полиции и их деятельности, несмотря на то, что они сами сплошь и рядом прибегают во всевозможных случаях к содействию и защите полиции... Часто же публика предъявляет полиции совершенно неосновательные и преувеличенные требования. Не слушается ли прислуга, мешает ли сосед, злят ли его дети, сбежала ли собака, или тротуар не посыпан песком, заиграет сосед на рояле — бегут в полицию, и беда, если требования таких лиц сразу не исполняются. Тогда на голову неповинной полиции посыплется целый град упреков за нерадение.

Но это не самые опасные противники полиции; гораздо хуже их такие лица, которые в силу своего положения или своего богатства считают вправе стоять вне закона и позволяют себе нарушать его, но которые очень косо посмотрели бы на полицейского, посмотревшего сквозь пальцы на подобный же проступок одного из малых сих...»³.

Антагонизм между обществом и полицией в годы первой революции вылился в настоящий террор. Осенью 1905 г. организации анархистов, эсеров-максималистов создавали специальные отряды, в задачи кото-

³ Вестник полиции. 1907. № 3. С. 76–79.

рых входило уничтожение полицейских на постах. Создавались военно-революционные трибуналы, выносившие приговоры о расстреле чинов полиции, жандармерии. Так был расстрелян заместитель начальника московской сыскной полиции А. Войлошников на глазах его жены и детей⁴. Убивали полицейских и в целях завладения оружием. Полиция оказалась не подготовленной для действий в условиях массовых беспорядков, к столкновениям с хорошо организованными и вооруженными боевыми группами. В годы первой русской революции только с февраля 1905 г. по май 1906 г. было убито и ранено 1273 должностных лица. Из них генерал-губернаторов, губернаторов и градоначальников — 8, полицмейстеров, уездных начальников и исправников — 21, жандармских офицеров — 8, приставов и их помощников — 79, околоточных надзирателей — 125, городских — 346, урядников — 57, стражников — 257, жандармских нижних чинов — 55, агентов охраны — 18, всего полицейских чинов — 974. Когда в речи о деятельности МВД П. А. Столыпин в 1906 г. привел данные о количестве убитых и раненых сотрудников полиции, раздался возглас «мало». Все это деморализующе сказывалось на полицейских, которых ругали за то, что, с одной стороны, полиция действует жестко, не придерживается закона, а с другой — слаба, нерешительна и неумела⁵. Хорошо известно также отношение общественности к террористическим актам: распространилось мнение об оправданности убийства по политическим мотивам.

Таким образом, на положение, деятельность и развитие полиции в то время влиял углубляющийся конфликт между властью и обществом, противоречивость требований к ней со стороны органов власти на национальном уровне, органов регионального управления, различных слоев общества. В этих условиях укрепление полицейской системы воспринималось негативно и встречалось в штыки. Но уроки событий 1905–1906 гг. и изменения в государственном строе убедили правительство в необходимости реформы полиции.

Организация полицейской службы России была чрезмерно сложной и запутанной, без четкой законодательной регламентации. Она складывалась постепенно, без единого образца. Существовали различные виды полиции: общая и политическая, наружная и внутренняя, конная и пешая, городская и уездная, сыскная, фабричная, железнодорожная, портовая, речная, гор-

⁴ Головкин Г. З. Бунт по-русски: палачи и жертвы: Рандеву с революцией 1905–1907 гг. М., 2005. С. 252.

⁵ Борисов А. В. Министры внутренних дел России. 1802 – октябрь 1917. СПб., 2002. С. 228.

ная, волостная, сельская и пр.⁶ Аграрная реформа, начатая П. А. Столыпиным, приводила к распаду крестьянской общины, а значит, и к ослаблению внутреннего социального контроля, и стала еще одним фактором, требовавшим реорганизации и укрепления полиции.

В 1906 г. была создана особая межведомственная комиссия для подготовки законопроектов по реформе полиции. Ее возглавил опытный правовед А. А. Макаров, заместитель П. А. Столыпина. В 1907 г. в речи перед II Государственной думой П. А. Столыпин заявил о подготовке полицейской реформы и ее задачах, а именно о:

- необходимости реорганизации управления полицией на местном уровне;

- разработке нового Устава полицейского, в котором бы конкретно, с учетом изменений, произошедших в государственно-правовой сфере, определялись функции, права, обязанности полицейских органов, а также порядок и условия прохождения службы их сотрудников;

- улучшении материального обеспечения сотрудников;

- поднятии престижа полицейской службы и «укреплении служебной устойчивости» ее сотрудников посредством создания клубов для сотрудников полиции, учреждения судов чести, формирования профессиональной этики, системы профессиональной подготовки.

Согласно проекту начальником полиции в губернии являлся губернатор, руководство полицией, как общей, так и политической, возлагалось на помощника губернатора по полицейской части, а губернские жандармские управления упразднялись. Полиция разделялась на наружную, административную, судебную, розыскную и сыскную. Предусматривалось снятие с полиции некоторых обязанностей: по проведению денежных сборов, вручению денежных повесток и т. д. Проект был отправлен на доработку ввиду отрицательных отзывов губернаторов и начальников губернских жандармских управлений. Первых не устраивало, что они фактически лишались непосредственной власти над полицией, вторых — слияние общей и политической полиции. Окончательный проект был составлен в 1911 г., он состоял из Учреждения полиции (излагались вопросы изменения организации полиции, определялись ее виды, нормы личного состава, оклады полицейских, источники финансирования) и Устава полицейского (определял служебные права и обязанности полицейских). В 1912 г. проект реформы полиции комиссии А. А. Макарова был направлен на рассмотрение в Государственную думу. Вскоре министр внутренних дел А. А. Макаров ушел в отставку, новый министр Н. А. Маклаков

⁶ Перегудова З. И. Политический сыск России (1880–1917). М., 2000. С. 351.

вернул проект из Государственной думы на доработку. Последующее обсуждение проекта в Думе затянулось на несколько лет⁷.

Тем не менее А. А. Макаров подготовил проект двух нормативных актов для приведения деятельности некоторых служб полиции в соответствие с изменившимися условиями. Это было принятое 14 декабря 1906 г. Положение о районных охранных отделениях и Закон от 6 июля 1908 г. «Об организации сыскной части», согласно которому в составе полицейских управлений создавались сыскные отделения четырех разрядов для производства розыска по делам общеуголовного характера в городах и в уездах⁸.

Повышение эффективности деятельности полиции было невозможно без кардинального улучшения профессионализма сотрудников. Необходимость повышения уровня их образования была обусловлена изменением характера преступности и уровня образованности преступников. Неумелые действия руководителей полицейских структур в ходе массовых беспорядков отрицательно сказывались на престиже полиции. Многие сотрудники полиции, перешедшие на полицейскую службу из армии, других ведомств, осознавали недостаточность своих знаний для осуществления новой службы и поднимали вопрос о необходимости специального полицейского образования. Некоторые меры, направленные на его развитие, были предприняты в начале XX в.: открыты губернские школы и курсы, специальные школы для обучения сельских урядников, обсуждалась возможность создания школ для подготовки полицмейстеров и их помощников. Для введенных в 1903 г. в помощь станovým приставам полицейских стражников, набравшихся из бывших солдат и унтер-офицеров, учреждены кратковременные курсы подготовки к службе. В обучении превалировал практический аспект, изучалось не столько законоведение, сколько специальные полицейские сведения, а также стрельба, рубка и приемы самообороны. Большой вклад в этот процесс вносил профессиональный журнал «Вестник полиции», на страницах которого публиковались учебные программы и пр. Характерно, что обязанность полицейского расширять свои знания была зафиксирована в «Букваре современного городского». Некоторые меры были предприняты и в отношении подготовки сотрудников сыскных отделений. Так, на специальных курсах им давались теоретические основы сыскной деятельности на основе лекций «Искус-

⁷ *Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк* : в 2 т. Т. 2. С. 65–70.

⁸ Там же. С. 178–182.

ство раскрытия преступлений», подготовленных известным криминалистом, сотрудником сыска, а впоследствии чиновником Департамента полиции В. И. Лебедевым⁹. Они были изданы в 1909 г. отдельной книгой и использовались в профессиональной подготовке сотрудников уголовного сыска. Большая часть учебного времени на этих курсах отводилась практическим занятиям, проводимым в тюрьме, сыскных отделениях, где слушатели знакомились с методами борьбы с преступностью. Требование повышения образовательного ценза реализовано не было. Развитию сети учебных заведений, готовивших кадры для полиции, помешала начавшаяся Первая мировая война.

С началом Первой мировой войны на МВД возлагаются дополнительные функции, такие как мобилизация военнообязанных, противодействие шпионажу, обеспечение передвижения войск, выявление и принятие мер к подданным противоборствующей стороны, борьба со спекуляцией и самогоноварением и т. д. Отличительной чертой этого периода стало усиление репрессивной роли полиции. Многие губернии и области российской полиции были переведены на «военное положение», где начальникам подразделений полиции и главных жандармских управлений предоставлялось право отдавать распоряжения о задержании всех лиц, внушающих подозрение в совершении преступлений, и проведении обыска во всех местах.

В военный период особое внимание уделялось деятельности контрольных разведывательных отделений (КРО), созданных при окружных штабах военных округов еще до войны в 1911 г. Эти отделения создавались военным ведомством, а МВД командировало офицеров Отдельного корпуса жандармов (ОКЖ) для руководства их практической деятельностью. В условиях войны проявились все недостатки, которые были допущены при их организации. Так, у начальников отделений отсутствовала реальная исполнительная власть, санкции на оперативные действия они должны были получать у чинов Генерального штаба, состоявших при соответствующих генерал-квартирмейстерах или у самих этих генералов. У жандармских офицеров, возглавлявших КРО, возникали проблемы в общении с армейскими офицерами, часто относившимися к чинам ОКЖ недружелюбно.

Таким образом, сложность политической обстановки, постоянное давление и критика со стороны различных политических сил и группировок, негативное отношение к проекту в Государственной думе, незаинтересованность в нем представителей местной администрации, финансо-

⁹ *Лебедев В. И. Искусство раскрытия преступлений.* СПб., 1909. 126 с.

вые затруднения не позволили правительству провести реформу полиции. Аргументы сторонников реформы о том, что «полицейская деятельность... наиболее тягостная из всех гражданских служб, а по соединенной с нею опасностью для полицейских чинов мало чем уступает военной службе и требует специальной подготовки»¹⁰, не были учтены. Свидетельством запоздалых и уже недостаточных мер было постановление Совета Министров от 23 октября 1916 г. «Об усилении полиции в 50 губерниях Империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов»¹¹.

§ 2. Развитие органов уголовного и политического сыска в Российской империи на рубеже XIX–XX вв.

Всплеск уголовной преступности заставил, в основном по инициативе губернаторов, создавать сыскные отделения при городских полицейских управлениях там, где проблема уголовной, в том числе профессиональной, преступности была наиболее острой. К 1906 г. они имелись в Москве, Киеве, Варшаве, Риге, Одессе, Ростове-на-Дону, Баку. Однако единая система уголовного сыска в стране отсутствовала. Кроме того, не были четко регламентированы организация, формы и методы работы сыскных отделений. Только в начале XX в., когда уровень уголовной преступности достиг огромных размеров, царское правительство было вынуждено пойти на создание общегосударственного специального аппарата преследования уголовных преступников. 6 июля 1908 г. был принят Закон «Об организации сыскной части», согласно которому в составе полицейских управлений губернских и других крупных городов были образованы «сыскные отделения четырех разрядов для производства розыска по делам общеуголовного характера как в городах, так и в уездах». Всего было создано 89 сыскных отделений. Их штаты были небольшими — от 8 до 20 сотрудников.

Закон учредил децентрализованную систему органов уголовного сыска, возложив назначение начальника отделения на губернатора и прокурора окружного суда. Сыскные отделения являлись структурными подразделениями городских полицейских управлений. Правительство исходило из соображений быстрейшего их формирования и минимизации затрат. На создание централизованной системы требовалось много средств,

¹⁰ Борисов А. В. Указ. соч. С. 230.

¹¹ История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы : учеб. пособие. М., 1998. С. 187–191.

но ее преимущества заключались в оперативности управления и передачи информации¹².

Правительство пыталось сформировать единый координирующий центр. В 1908 г. для общего руководства сыскными отделениями в составе Департамента полиции создается Восьмое делопроизводство, это подразделение возглавляли известные деятели сыска: вначале В. И. Лебедев, затем А. Ф. Кошко.

Закон от 6 июля 1908 г. лишь в общих чертах определял задачи сыскных отделений и их организационное устройство. Поэтому 9 августа 1910 г. МВД была издана Инструкция чинам сыскных отделений, которая конкретнее определяла их задачи — «негласное расследование и производство дознаний в видах предупреждения, устранения, разоблачения и преследования преступных деяний общеуголовного характера» (§ 1), способы деятельности — «путем негласной агентуры и наружного наблюдения» (§ 2). Территория деятельности сыскного отделения совпадала с территорией деятельности полицейского управления, в состав которого оно входило, но по поручениям начальства и прокурорского надзора могли производиться розыск и дознание по всей губернии и за ее пределами (§ 5)¹³.

Сыскные отделения должны были действовать не только в городах, но и в уездах. Однако на практике это не всегда удавалось. Каждое сыскное отделение осуществляло свою деятельность в рамках подведомственной ему территории. Начальник городской полиции не обращал внимания на преступления, совершенные за пределами города. В 1912 г. глава Восьмого делопроизводства МВД В. И. Лебедев подготовил докладную записку о проекте организации летучих отрядов сыскной полиции. В записке чиновник отмечал, что уголовный розыск сосредоточился исключительно в городах и часто преступники свободно проживали в уездах и устраивали там притоны для сокрытия и сбыта похищенного, раскрывалось только 1 из 4 преступлений, совершаемых в уездах¹⁴. Вопрос о формировании уездных сыскных отделений остался нерешенным.

По уровню организации и объемам финансирования уголовный сыск существенно уступал политическому. И все-таки дореволюционный аппарат уголовного сыска работал весьма эффективно: в 1913 г. на Международном конгрессе криминалистов Московская уголовная полиция была признана лучшей.

¹² Рыжов Д. С. Указ. соч. С. 14.

¹³ История полиции дореволюционной России: сб. документов и мат-лов по истории государства и права : учеб. пособие. М., 1981. С. 74–75.

¹⁴ Рыжов Д. С. Указ. соч. С. 17.

Каждое сыскное отделение состояло из столов личного задержания, розысков, наблюдения, а также справочного регистрационного бюро. Оно занималось регистрацией преступников, систематизацией всех сведений о них, выдачей справок о судимости и розыском скрывавшихся лиц. Работа сотрудников сыскных отделений строилась по принципу специализации (линейному принципу). Выделялись три большие группы преступлений: 1) убийства, разбои, грабежи и поджоги; 2) кражи и участие в профессиональных воровских организациях (конокрады, взломщики, карманные, магазинные, железнодорожные, хипесные и другие шайки); 3) мошенничество, подлог, обман, фальшивомонетничество, подделка документов, шулерство, аферизм, контрабанда, продажа женщин в дома терпимости и за границу. В соответствии с этим личный состав сыскного отделения (где позволяло количество чиновников) распределялся на три группы, а иногда еще и на отделения, которые получали более узкую специализацию. В некоторых сыскных отделениях создавался четвертый («летучий») отряд для постоянных дежурств в театрах, на вокзалах, для обходов, облав на бродяг, несения дневной и ночной патрульной службы на улицах, рынках и т. д.¹⁵

Самым известным и выдающимся сотрудником уголовного сыска того времени, поистине русским Шерлоком Холмсом, как его называли, был А. Ф. Кошко (1867–1928), оставивший интересные воспоминания о службе в полиции. В 1908 г. он был назначен на должность начальника Московской сыскной полиции, где сумел создать слаженную систему розыскного аппарата. В каждом Московском полицейском участке он назначил надзирателя сыскной полиции, который в свою очередь располагал 3–4 постоянными агентами и сетью агентов-осведомителей, вербовавшихся по преимуществу из разнообразных слоев населения данного полицейского района. Из нескольких надзирателей формировалась группа, которую курировал чиновник особых поручений сыскной полиции. Этот чиновник не только контролировал деятельность участковых надзирателей и их агентов и осведомителей, но и формировал собственную сеть агентов, с помощью которых он наблюдал за подчиненными ему надзирателями. Чиновники и надзиратели находились на государственной службе. Агенты и осведомители служили по вольному найму и имели весьма различный социальный статус. Некоторые из них получали определенное жалование, большинство же вознаграждалось хлопотами полиции по подысканию какой-нибудь казенной или частной служ-

¹⁵ Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Епифанов А. Е. История отечественных органов внутренних дел : учебник для вузов. М., 2005. С. 102–103.

бы. Каждый надзиратель обязан был составлять ежемесячные ведомости, куда по подробным рубрикам заносил данные о количестве и роде происшедших за месяц на его участке преступлений. На основании этих ведомостей специальный чиновник-чертежник создавал картограммы, отражавшие состояние преступности по видам преступлений, по отдельным районам и в Москве в целом.

В воспоминаниях А. Ф. Кошко описаны методы и средства борьбы с преступностью дореволюционной уголовной полиции: работа негласных сотрудников, перлюстрация писем, контроль за телефонными разговорами, квартиры-ловушки, личный сыск, внедрение в преступные группировки, опора на общественность (публикации в газетах о розыске, информирование заинтересованных учреждений и пр.), облавы¹⁶. Необходимо иметь в виду, что до 1910 г. не существовало никаких нормативных актов, регламентирующих оперативную деятельность. Розыскные мероприятия производились по усмотрению полицейских чиновников. В отношении розыска полиция могла принимать любые меры, не нарушая уголовного законодательства. От нее требовался результат — материалы дознания для передачи судебному следователю. Ни судебных следователей, ни прокуроров, ни судей содержание оперативно-розыскных мероприятий не интересовало. Поэтому иногда оперативная деятельность приобретала незаконные с современной точки зрения формы¹⁷. Кроме данных, полученных негласными сотрудниками, сыскные отделения использовали слухи, доносы, сведения и справки.

В последней четверти XIX в. в полицейских органах европейских государств для борьбы с преступностью стали применять научные методы и технические средства. Прежде всего, велась разработка научных методов идентификации. В этой области развивались два направления — антропометрия и дактилоскопия. В России также были введены антропометрическая система Бертильона и система регистрации преступников, основанная на дактилоскопии¹⁸. В Санкт-Петербургской сыскной полиции антропометрическое бюро было открыто в 1890 г., а дактилоскопическое — в декабре 1907 г.¹⁹

¹⁶ Кошко А. Ф. Среди убийц и грабителей. Воспоминания бывшего начальника Московской сыскной полиции. М., 1995. С. 357.

¹⁷ Рыжов Д. С. Указ. соч. С. 76–77.

¹⁸ Колдаев В. М. Из истории практической криминалистики в России: применение научных методов работы в розыске и расследовании преступлений: факты, документы, комментарии. М., 2005. С. 52–75.

¹⁹ Министерство внутренних дел России: 1802–2002: исторический очерк: в 2 т. Т. 2. С. 45.

Сотрудник Префектуры полиции Парижа А. Бертильон (1853–1914 гг.), начиная с 1880-х гг., разработал и внедрил новые способы идентификации личности преступника: антропометрию, словесный портрет, анкетную фотографию — все методы, объединенные термином «бертильонаж». Успеху антропометрической системы А. Бертильона во Франции способствовала конъюнктура: рост уголовной преступности, сопровождавшийся созданием в прессе пессимистической картины, заставил власти обратиться к решению проблемы преступников-рецидивистов. С 1800 г. в Префектуре полиции осуществлялось ведение Общего регистра применения наказаний. В 1871 г. после пожара в префектуре было принято решение о восстановлении более 10 млн накопившихся к этому времени учетных карточек. Этот момент был использован для их усовершенствования. Осознавая бесполезность составления и классификации непригодных карточек в связи с отсутствием единообразия описания индивида и фотографий, сделанных по одному стандарту, выявить среди тысяч карточек те, что описывают одного человека, было невозможно, помощник писаря А. Бертильон выдвинул идею регистрации человека по размерам частей его тела, которой он дал название антропометрической идентификации. В антропометрической карточке также отмечались приметы (цвет радужной оболочки левого глаза, особые приметы). Кроме того, А. Бертильон разработал метод фотографирования, получивший название сигналетической фотосъемки. В 1883 г. состоялось первое опознание рецидивиста с помощью антропометрического метода. В 1882 г. при префектуре полиции было учреждено бюро идентификации подозреваемых и преступников во главе с Бертильоном, в 1887 г. преобразованное в службу идентификации, к которой была присоединена фотографическая служба.

Для того чтобы работа шла единообразно у всех полицейских регистраторов, А. Бертильон подготовил ряд учебников, в которых были представлены чертежи, схемы, рисунки необходимых инструментов, приемов измерений частей тела человека, правила и образец заполнения регистрационной карты с наклеенным на нее фотоснимком человека анфас и в профиль. Научные понятия, распространенные Бертильоном, кардинально изменили старый полицейский язык. В системе уголовной регистрации, разработанной А. Бертильоном, ее вспомогательному методу — словесному портрету — была суждена долгая судьба. Вместе с тем антропометрический метод имел серьезные недостатки, самый важный заключался в том, что он не давал абсолютной гарантии тождества личности при совпадении антропометрических показателей. Это обеспечила только дактилоскопия.

При Московском сыскном отделении, кроме антропометрических приспособлений и дактилоскопических регистраторов, имелись: фото-граф, кабинет с архивом, собственный парикмахер и собственный гри-мер, обширнейший гардероб всевозможного форменного, штатского и дамского платья. При Московской полиции был разведен питомник, где дрессировали собак. Два-три преступления, удачно раскрытые благода-ря чутью и нюху знаменитого Трефа, создали этой собаке популярность в Москве. Люди говорили, что как взглянет она на человека, так сразу же насквозь его видит. Тявкнет раз — значит, он вор, а тявкнет два — «уби-вец». В России служебных собак впервые стали использовать в киевской полиции. В Печерском полицейском участке был случай, когда овчарке «предъявили» 60 человек, среди которых находился подозреваемый, со-бака бросилась на него и залаяла. Пораженный произошедшим, тот тут же сознался в преступлении. Но только в 1907 г. началась подготовка соз-дания службы розыскных собак в масштабе всей страны. Главным иници-атором и организатором этого дела стал В. И. Лебедев, который со-ставил брошюры «Полицейские собаки», «Полицейские собаки в Генте», «Полицейская сторожевая собака». В 1908 г. Лебедев представил в Депар-тамент полиции проект устава Российского общества поощрения при-менения собак к полицейской и сторожевой службе и одновременно за-просил местные органы полиции об имеющемся опыте применения слу-жебных собак. Оказалось, что такого опыта фактически нет. Наиболее пригодными к полицейской службе породами были признаны немецкая овчарка, доберман и эрдель-терьер²⁰.

Организация борьбы с уголовной преступностью не ограничивалась лишь розыском и наказанием виновных, однако профилактическая рабо-та в дореволюционной полиции была организована плохо.

Чиновники из Департамента полиции задумывались над улучше-нием сыскного дела в стране. 26 июня 1913 г. открылся съезд начальни-ков сыскных отделений, на котором обсуждались предложения по орга-низации уголовного розыска в России. Основные проблемы формирова-ния и деятельности сыскной полиции охарактеризовал товарищ мини-стра внутренних дел В. Ф. Джунковский. Он указал на слабое техниче-ское оснащение личного состава, бессистемность делопроизводства, не-брежное расходование сыскного кредита, недостаточную слаженность действий сыскных отделений и органов общей и политической полиции, наличие между ними конкуренции, отсутствие летучих отрядов, недо-статочную конспиративность сыска, случаи бесцельной жестокости при

²⁰ Шаламов А. Четвероногие сыщики // Родина. 2000. № 6. С. 37–38.

личном задержании и провокационного использования негласной агентуры. Джунковский считал существующую систему сыскных отделений недостаточным средством для борьбы с преступностью. В ходе прений был поставлен вопрос о реформе организационных основ деятельности, принципов кадрового и финансового обеспечения сыскных отделений. Проект реформы содержал предложения об учреждении трех разрядов сыскных отделений с увеличением их штатной численности, о введении новых должностей, увеличении расходов на оперативно-розыскную деятельность. Новые штаты сыскных отделений были утверждены в 1916 г.²¹ Были внесены изменения в циркулярный розыск, усовершенствована система регистрации преступников.

Главными органами политической полиции в конце XIX в. – начале XX в. были отделения по охранению общественного порядка и спокойствия («охранки») и Отдельный корпус жандармов. В 1906–1907 гг. их деятельность была регламентирована Положением о районных охранных отделениях и Положением об охранных отделениях. Органы политической полиции в своей работе использовали различные средства, методы внутреннего и наружного наблюдения. Впервые серьезное внимание на службу наружного наблюдения было обращено начальником Киевского губернского жандармского управления генералом В. Д. Новицким, затем эстафету подхватил его московский коллега. Внес свою лепту и знаменитый С. В. Зубатов. В 1894 г. при Московском охранном отделении для успешной борьбы с «неблагонадежным элементом» и тайными организациями организован особый «Летучий отряд» филеров, которые для осуществления наблюдения командировались в различные губернии. Отряд имел определенные привилегии в полицейской иерархии. Число агентов было невелико, при Зубатове в отряде состояло около 50 человек. Филерская служба в дальнейшем претерпела ряд серьезных изменений, и в 1907 г. были утверждены Инструкции по организации наружного наблюдения.

Особое место в системе органов политической полиции занимал Отдельный корпус жандармов. Его кадровый состав формировался в основном из младших армейских офицеров. Жандармы относились к элитной части политической полиции, и хотя отношение к жандармам в обществе было неоднозначным, служба в жандармерии считалась престижной. Эффективность работы политической полиции, несмотря на высокий профессионализм сотрудников, значительность средств, затраченных на ее содержание, оценивалась низко. Даже искренние сторонники монархии (например, А. А. Лопухин, бывший директор Департамента по-

²¹ Рыжов Д. С. Указ. соч. С. 30–31.

лиции) считали, что охрана государственной власти в руках корпуса жандармов обращается в борьбу со всем обществом, а в конечном счете приводит к гибели и государственную власть, неприкосновенность которой может быть обеспечена только единением с обществом. Усиливая раскол между государственной властью и народом, она создает революцию. Вот почему деятельность политической полиции представлялась А. А. Лопухину не только враждебной народу, но и противогосударственной²².

Сферы деятельности общей и политической полиции разграничивались. Но если охранные отделения и жандармские управления не подчинялись никому, кроме Департамента полиции, то общая полиция обязывалась выполнять поручения учреждений политической полиции: производство обысков, прием пьяных для вытрезвления, мертвых для погребения, поддержание обвинения и сбор дополнительных сведений и т. д. Известная второсортность в оценке значения общей полиции, дополнительная подчиненность вызывала раздражение руководителей общей полиции и приводила к серьезным трениям между этими полициями на разных уровнях²³.

Итак, в начале XX в. полицейская система Российской империи постепенно совершенствовалась, развивались положительные тенденции, сложившиеся еще в XIX в. Некоторые ее службы не уступали уровню организации полиции западных государств. Однако требовалось коренное реформирование структуры, функций, методов деятельности, правовой регламентации. Подобное реформирование оказалось невозможным в сложных социально-политических условиях. Первая мировая война еще больше усилила напряженность в обществе. Во время Февральской революции 1917 г., когда армия перешла на сторону восставших, только полиция осталась верна самодержавию, за что понесла немалый урон («частью перебита, частью смещена... полицейские участки разгромлены, картотеки уничтожены...»²⁴).

Литература

История отечественных органов внутренних дел : учебник для вузов / под ред. Р. С. Мулукаева. М., 2005.

Кошко А. Ф. Среди убийц и грабителей. Воспоминания бывшего начальника Московской сыскной полиции. М., 1995.

²² Балувев Б. П. Дело А. А. Лопухина // Вопросы истории. 1996. № 1. С. 142.

²³ Реент Ю. А. Общая и политическая полиция России (1900–1917 гг.). Рязань, 2001. С. 60.

²⁴ Нижник Н. С. Становление и развитие полиции России : метод. мат-лы для проведения бесед с сотрудниками органов внутренних дел. СПб., 2011. С. 16.

Лядов О. А. Развитие новых форм борьбы с уголовной преступностью в дореволюционной России // История государства и права. 2004. № 3.

Колдаев В. М. Из истории практической криминалистики в России: применение научных методов работы в розыске и расследовании преступлений: факты, документы, комментарии. М., 2005.

Матиенко Т. Л. Сыскная полиция Российской империи (1866–1917) : монография. М., 2007.

Рыбников В. В. История правоохранительных органов Отечества : учеб. пособие / В. В. Рыбников, Г. В. Алексушин. М., 2008.

Рыжов Д. С. Борьба полиции России с профессиональной преступностью (1866–1917). Самара, 2001.

Суворов А. И. В противоборстве с терроризмом (Из истории борьбы правоохранительных органов дореволюционной России с политическим терроризмом) : монография. М., 1999.

Юдин Е. Г. Организационно-правовые основы оперативно-розыскной деятельности сыскной полиции Российской империи. Иваново, 2003.

Вопросы для контроля и самоконтроля

1. Какое место занимало МВД в государственном механизме в Российской империи в данный период? Чем оно обусловлено?

2. Соответствовала ли полицейская система России изменившимся политическим, социально-экономическим, культурным условиям?

3. Какие направления полицейской реформы были выработаны в ходе ее подготовки комиссией А. А. Макарова?

4. Какое направление полицейской реформы вы считаете наиболее важным?

5. Почему реформа полиции оказалась неудачной?

6. Какие органы политической полиции существовали в России в XIX в. — начале XX в.?

7. Можно ли назвать эффективными формы и методы работы органов политического сыска?

8. Каковы причины создания системы органов уголовного сыска в Российской империи?

9. Как вы можете оценить такие методы деятельности сыскных органов, как провокация и перлюстрация?

Тестовые задания

1. В 1915 г. в журнале «Вестник полиции» была опубликована статья, в которой отмечалось, что «чинам полиции особенно следует помнить, что всегда и всюду основой их деятельности должна являться в интересах государства и их самих строгая законность... сочетание чувства законности с чувством такта — это является... идеалом агента власти...». Чем было обусловлено появление таких высказываний в прессе?

- А. Расширение функций МВД.
- Б. Изменение представления о полиции и ее роли в обществе.
- В. Изменение законодательства.

2. Проанализируйте отрывок из речи П. А. Столыпина перед II Государственной думой: «Как в губернии, так и в уезде деятельность административная, полицейская и земская течет по трем параллельным руслам, но чем ближе к населению, тем жизнь упрощается и тем необходимее остановиться на ячейке, в которой население могло бы найти удовлетворение своих простейших нужд. Таким установлением по проекту министерства должна явиться бессословная, самоуправляющаяся волость в качестве мелкой земской единицы. Полицейские ее обязанности должны ограничиться простейшими обязанностями местной общественной полиции...» Какая из задач полицейской реформы обозначена в данном отрывке?

- А. Сокращение полиции на местном уровне.
- Б. Необходимость реорганизации управления полицией на местном уровне.

В. Поднятие престижа полицейской службы.

3. В 1904 г. в полицейском управлении г. Уфы было организовано отделение, в состав которого входили антропометрическое бюро, фотолаборатория и типография. Как называлось это отделение?

- А. Охранное.
- Б. Сыскное.
- В. Уездное.

4. В 1910 г. был издан документ, содержащий следующее положение: «...отделения имеют целью своей деятельности негласное расследование и производство дознаний в видах предупреждения, устранения, разоблачения и преследования преступных деяний общеуголовного характера». Как назывался этот документ?

- А. Инструкция чинам сыскных отделений.
- Б. Закон о полиции.
- В. Положение о районных охранных отделениях.

5. Проанализируйте отрывок из воспоминаний известного сыщика А. Ф. Кошко «Очерки уголовного мира царской России»: «Я решил поместить во всех газетах обращение к врачам, прося сообщить начальнику Московской сыскальной полиции, не обращался ли к ним в течение последних двух месяцев за медицинской помощью низкорослый субъект неинтеллигентного вида, тщедушного телосложения с пораненной кистью правой руки». Какой метод работы сыскальной полиции, характерный для начала XX в., в нем описан?

- А. Перлюстрация писем.
- Б. Опора на общественность.
- В. Провокация.

6. Проанализируйте отрывок из воспоминаний А. И. Спиридовича «Записки жандарма», описывающий отношение его родственников к его будущей службе в жандармерии: «Воспитанные в архангельской провинциальной глуши, далекие от всякой политики, они были чужды обычных интеллигентских предрассудков против синего мундира и смотрели на жандармского офицера просто: офицер, служба серьезная, очень важная, жалованье хорошее и форма красивая». Какое отношение общества к жандармской службе демонстрирует данный отрывок?

- А. Считалась престижной.
- Б. Вызывала уважение у всех слоев населения.
- В. Не казалась престижной.

ГЛАВА V. ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ СОВЕТСКОГО ВРЕМЕНИ (1917–1929)

Учебные вопросы

1. Органы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в период становления советской власти.
2. Органы внутренних дел в период нэпа.

Основные термины: военно-революционный комитет, военный коммунизм, Всероссийский съезд советов, ВЦИК, ГПУ, ВЧК, декрет, милиция, советская милиция, Советы.

Основные нормативные правовые акты: постановление «Об учреждении милиции», принятое Временным правительством 17 апреля 1917 г.; постановление НКВД РСФСР от 10 ноября 1917 г. «О рабочей милиции»; Положение об организации отдела уголовного розыска, утвержденное коллегией НКВД РСФСР 5 октября 1918 г.; Инструкция «Об организации Советской рабоче-крестьянской милиции», утвержденная НКВД и НКЮ РСФСР 12 октября 1918 г.; Декрет СНК РСФСР от 3 апреля 1919 г. «О Советской рабоче-крестьянской милиции»; Положение о рабоче-крестьянской милиции, утвержденное ВЦИК и СНК РСФСР 10 июня 1920 г.; Положение о Народном комиссариате внутренних дел от 24 мая 1922 г.

§ 1. Органы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в период становления советской власти

В результате революционных событий февраля 1917 г. произошло падение самодержавия в России. Временное правительство стало высшим органом государства, которому оказались подчинены все сохранившиеся имперские государственные учреждения. Началась перестройка государ-

ственного аппарата, чему в немалой степени способствовало давление революционных масс. Министерство внутренних дел, являвшееся многоотраслевым и важнейшим ведомством в Российской империи, было сохранено, но серьезно реорганизовано. Из 14 учреждений МВД осталось только 4. Для ликвидации и расследования деятельности упраздненного Департамента полиции была создана специальная комиссия. Министерство внутренних дел не могло работать стабильно в меняющейся обстановке. За 8 месяцев существования Временного правительства сменилось четыре министра внутренних дел: князь Г. Е. Львов, И. Г. Церетели, Н. Д. Авксентьев, А. М. Никитин. Главным направлением деятельности министерства в этот период стало руководство строительством органов местного самоуправления, компетенция и полномочия которых существенно расширились. В начале марта 1917 г. по всей стране создаются комитеты общественной безопасности во главе сначала с направляемыми правительством, а затем выборными комиссарами¹.

Разгром полицейских учреждений и необходимость охраны общественного порядка побудили новые органы власти принимать меры по борьбе с преступностью. Уже в Декларации Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта 1917 г.², согласованной с Исполкомом Петросовета, была провозглашена задача «замены полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления»³. Однако стихийный процесс создания новых органов охраны общественного порядка начался еще в конце февраля. Образование милиции сконцентрировалось в трех местах: в Городской думе (городская милиция), Совете рабочих депутатов (рабочая) и в Комитете военно-технической помощи (студенческая)⁴. 7 марта состоялось совещание по вопросу об организации единой городской милиции, на котором председательствовал начальник городской милиции Д. А. Крыжановский. В районах города учреждались комитеты, избираемые всеми жителями района, разбивались на подрайоны. К этому времени в ряды милиции Петрограда записалось около 20 тыс. человек, из которых более

¹ *Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк* : в 2 т. СПб., 2002. Т. 2. С. 109.

² Внешнеполитические задачи были изложены в воззвании Временного правительства к населению от 6 марта, Декларации от 27 марта, а также в Декларации Петросовета «К народам всего мира».

³ *Титов Ю. П.* Хрестоматия по истории государства и права России : учеб. пособие. М., 1998. С. 292.

⁴ *Аксенов В. Б.* Милиция и городские слои в период революционного кризиса 1917 г. Проблема легитимности // *Вопросы истории*. 2001. № 8. С. 37–40.

10 тыс. приходилось на рабочую милицию⁵. Состав записавшихся: учащиеся высших учебных заведений, рабочие, много юнкеров. Организационно милиционеры были разбиты на 12 городских частей по границам бывших полицейских частей. Во главе каждой из них стоял начальник отряда. Части в свою очередь делились на участки во главе с участковыми комиссарами. Начальники отрядов и комиссары были выборными.

На организацию милиции городом был отпущен экстренный кредит в 100 тыс. рублей. Исполком Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов также высказался за слияние заводской милиции с городской. Многие рабочие организации не подчинились этому решению, и группы вооруженных рабочих на предприятиях, при некоторых профсоюзах продолжали существовать под различными названиями: «партийные дружины», «рабочая милиция при районных советах», «рабочие дружины», «боевые дружины». В дальнейшем они стали основой рабочей Красной гвардии. Начальник городской милиции издал приказ о немедленной сдаче гражданами имеющегося у них оружия для нужд милиции. Над стихийно возникшими отрядами милиции устанавливается контроль. Петроградское градоначальство уведомляет, что милиционерами будут считаться только те, у кого на руках имеется номер и соответствующее удостоверение. Все остальные будут считаться самозванцами и привлекаться к ответственности.

Таким же образом происходит организация милиции и в Москве. Начальником Московской милиции был назначен присяжный поверенный А. М. Никитин. С его именем и знаниями можно связать все преимущества в организации Московской городской милиции по сравнению с милицией других городов. В приказе № 1 по Комиссариату Московского градоначальства от 8 марта об образовании Московской народной милиции он отмечает, что зачисленным в состав милиции выдаются установленные карточки и отличительные знаки. С самого начала организации милиции возникла проблема внешних признаков отличия милиционеров от других вооруженных людей. Милиционер, несущий наружную службу, должен быть виден гражданам, легко узнаваем. Поэтому для милиционеров в Петрограде вводится белая нарукавная повязка с красными буквами «Г. М.» (городская милиция), номером, соответствующим имеющемуся у каждого милиционера удостоверению. Он наносился в правом нижнем углу повязки и скреплялся печатью. Повязка стала основным отличительным знаком Петроградской милиции.

⁵ *Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк : в 2 т.* Т. 2. С. 114.

Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов на совещании по вопросу организации городской милиции, состоявшемся 7 марта, принимает решение при организации рабочей милиции утвердить белую повязку с номером городской милиции и выдаваемые ею удостоверения. Наряду с этим к белой повязке городской милиции решено было прикреплять красную розетку рабочей милиции⁶.

Организация милиции на добровольных началах не отвечала всем требованиям по обеспечению охраны порядка. В милицию записывались лица без должной подготовки, имеющие лишь приблизительное представление о дисциплине, о чем неоднократно упоминалось в приказах по милиции. Кроме того, в условиях спешного набора в милицию в нее попали и уголовные элементы. Один из очевидцев вспоминал, как среди неразберихи повсюду раздавались призывы: «Кто хочет вербоваться в милицию, идите на Лиговку, к дому Перцова получать оружие»⁷. В Петрограде комиссия профессоров полицейского права представила проект создания постоянной милиции как исполнительного органа государственной власти, строго отграничивая задачи милиции от законодательных, судебных и административных полномочий. Считая опасным централизацию этой физической силы в руках правительства, комиссия признавала, что милиция должна состоять в ведении земского и городского самоуправления.

Постановлением Временного правительства от 10 марта 1917 г. «Об упразднении Департамента полиции и об учреждении Временного управления по делам общественной полиции» в составе МВД создается Временное управление по делам общественной полиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан, но функции его ограничивались ведением дел о личном составе, перепиской с общественными учреждениями по делам, касающимся милиции. На местах создавалась земская и городская милиция. Органы местного самоуправления содержали милицию, управляли ею, избирали начальников городской, уездной, районной, участковой милиции и их помощников. МВД принимало определенные меры по оказанию помощи органам местного самоуправления в организации милиции, решении вопросов с военным ведомством о комплектовании кадров милиции и ее снабжении оружием.

17 апреля Временное правительство приняло подготовленное Комиссией по милиции и муниципальной полиции при МВД постановле-

⁶ Токарь Л. Н. Красная повязка в четыре вершка. Как создавалась милиция Временного правительства // Родина. 2002. № 7. С. 76.

⁷ Аксенов В. Б. Указ. соч. С. 39.

ние «Об учреждении милиции» и как приложение к нему Временное положение о милиции, которое должно было внести единообразие в созданные после революции органы и силы правопорядка на местах. Положением предусматривалось создание милиции как штатного органа исполнительной власти, комплектуемого по вольному найму. К ведению милиции относились: принятие мер к прекращению нарушений законов и общественного порядка; оповещение населения о распоряжениях центральных и местных властей; охрана политических свобод; содействие органам власти в исполнении обязанностей; выдача гражданам различного рода документов; ведение учета населения; составление актов и протоколов по широкому спектру случаев (чрезвычайные происшествия, стихийные бедствия и т. д.); охрана исправного состояния дорог, мостов, улиц; надзор за порядком движения; обеспечение порядка во время стихийных бедствий. К сожалению, власти не удалось заменить Временное положение, носящее переходный характер, более проработанным правовым актом. Документ страдал весьма серьезными недостатками: касался работы исключительно наружных служб, не затрагивая устройства милиции Петрограда, Москвы, Киева и Одессы⁸, не обеспечивал единства деятельности органов внутренних дел. Одновременно документ содержал и некоторые противоречия в отношении определения компетенции местных и центральных органов власти.

Временное положение не сумело создать необходимых правовых условий для деятельности реорганизуемых милицейских органов, что в тех исторических условиях имело далеко идущие последствия. В связи с проведением кардинальных преобразований требовал решения вопрос о перспективах продолжения службы в милиции сотрудниками прежней полиции. В своих циркулярах, выступлениях в средствах массовой информации и перед гражданами ответственные руководители демократического правительства обосновывали необходимость передачи полномочий решения подобных проблем в губернии. Но «порядок увольнения от должности прежних чинов полиции» разрабатывался в центре. В итоге

⁸ По распространенному в науке представлению, постановлением Правительства «Об учреждении милиции» и Временным положением о милиции от 17 апреля 1917 г. предусматривался весьма жесткий государственный контроль за деятельностью народной милиции, определенным образом ограничивающий степень ее муниципализации. Относительно же городов Петрограда, Москвы, Киева и Одессы Временное правительство не решилось исполнять постановление от 17 апреля 1917 г., ибо вынуждено было считаться с городскими думами. Лишь 12 июля 1917 г. было принято Временное положение об устройстве милиции этих городов, которое усиливало централизацию системы подчинения милиции в четырех крупнейших городах России.

продолжение службы полицейскими оказалось в большинстве случаев невозможным. Старые сотрудники и их семьи стали жертвой политической борьбы, в результате которой в обществе возобладали устойчивые антиполицейские настроения⁹. Формирование милиции органами местного самоуправления в большинстве местностей не завершилось, частично из-за недостатка лиц, желавших служить в милиции, частично из-за противодействия со стороны организованной в первые дни революции рабочей милиции.

В целом Временному правительству, находившемуся в перманентном кризисе, не удалось наладить деятельность органов охраны общественного порядка и направить их на борьбу с преступностью. В условиях, когда рост последней принял лавинообразный характер, не был даже организован ее нормальный учет. Неудовлетворительное состояние дел по формированию органов милиции в Петрограде и на местах подтвердила ревизия, проведенная Главным управлением по делам милиции в июле–августе 1917 г. Практическое отсутствие органов порядка на железнодорожном транспорте в связи с упразднением жандармских полицейских управлений привело к критическому состоянию дел на железных дорогах. С трудом восстанавливалась и разгромленная в ходе революции сыскная полиция, которая была переименована в уголовно-розыскную милицию¹⁰. Формируя народную милицию, подчиненную органам местного самоуправления, в том числе и комитетам общественной безопасности, Временное правительство не учитывало, что отсутствие оптимальной взаимосвязи между центральными и местными органами объективно ослабляло всю систему исполнительной власти в стране. Одной из причин низкой эффективности народной милиции была ее децентрализация. Демократизация и децентрализация оказались взаимосвязанными: шедшая снизу, от народных масс, демократизация становилась более действенной в условиях децентрализации. Эти две тенденции сами по себе не были разрушительными для страны, но в условиях социально-политического кризиса ослабляли центральную власть, способствуя его нарастанию. Создавая народную милицию по образцу муниципальной полиции в странах Западной Европы, правительство не учитывало, что в этих странах наряду с ней существуют органы государственной безопасности, национальные полицейские силы, специализированные внут-

⁹ *Очерки истории органов внутренних дел Российского государства* / В. А. Демин [и др.]. Екатеринбург, 2001. С. 26–30.

¹⁰ *Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк* : в 2 т. Т. 2. С. 115.

рение войска, а также боеспособная армия. Временное правительство, не обладавшее такими силовыми структурами, вынуждено было использовать народную милицию как вооруженную опору своей власти. Не сумело центральное правительство и поставить под контроль альтернативные вооруженные формирования в стране: домовые комитеты, отряды Красной гвардии, рабочую милицию¹¹.

Накануне 25 октября 1917 г., заблуждаясь или просто не понимая ситуации, министр внутренних дел А. М. Никитин уверял, что правительство может подавить любое выступление. Войска столичного гарнизона не подчинялись правительству, милиция бездействовала. В столице уже распоряжались Петроградский совет и подчиненные ему отряды Красной гвардии и рабочей милиции. Утром 26 октября вместе с другими министрами Никитин был арестован Военно-революционным комитетом и отправлен в Петропавловскую крепость¹².

Свержение Временного правительства положило начало формированию нового государственного аппарата. На II Всероссийском съезде Советов 25–26 октября (7–8 ноября) 1917 г. в числе 13 наркоматов в составе первого советского правительства — Совете народных комиссаров (далее — СНК) — был создан Народный комиссариат внутренних дел.

Первым наркомом внутренних дел стал А. И. Рыков, член ЦК РСДРП(б), который находился в должности с 8 по 17 ноября. НКВД был ответственен перед Всероссийским съездом Советов, Всероссийским центральным исполнительным комитетом, его Президиумом и СНК. Им управляла коллегия, во главе которой стоял народный комиссар. Сохранив правоохранительные функции прежнего Министерства внутренних дел, он стал осуществлять и функции административного управления деятельностью Советов.

Наркомат играл важную роль в упрочении советской власти, в создании центрального и местного государственного аппарата. Он объединял деятельность различных советских организаций, помогал им проводить в жизнь декреты центральной власти, содействовал развитию инициативы масс на местах. Комиссариат обеспечивал охрану революционного порядка, занимался организацией милиции, аппаратом надзора, коммунальным хозяйством, делами беженцев и переселенцев и др. Но главной задачей наркомата было установление связи центра с местами, выс-

¹¹ Петров А. В. Охрана общественного порядка на Урале и в Сибири в период революций и гражданской войны. Челябинск, 2006. С. 171–186.

¹² Борисов А. В. Министры внутренних дел России. 1802 – октябрь 1917. СПб., 2002. С. 328.

ших органов власти с местными Советами, внесение единства в организацию и деятельность местных органов власти¹³.

Следует отметить, что одновременно решалась задача по формированию аппарата самого Наркомата внутренних дел. Основная организационная работа была проведена вторым наркомом Г. И. Петровским. Для формирования структуры НКВД единственным образцом, который можно было использовать, была структура аппарата дореволюционного МВД. НКВД также сложился как многофункциональный орган. Было образовано 11 отделов: отдел местного управления и местного хозяйства, финансовый, беженцев, ветеринарный, по управлению медицинской частью, бюро печати и др.

Такое разнообразие функций в их совокупности позволяет утверждать, что НКВД того периода занимался внутренними делами в широком понимании. Кроме того, отдел местного управления руководил строительством органов новой власти — Советов¹⁴. Сказалась российская традиция (ведь органы местного управления в дореволюционной России подчинялись МВД), а также обстоятельства революционного времени, поскольку сложная задача по изменению государственного строя требовала поддержки силового органа. Таким образом, на первой стадии становления государственного механизма этот институт рассматривался как основной орган защиты завоеваний революции¹⁵. Непосредственно НКВД были подчинены местные Советы депутатов, их исполкомы и отделы управления исполкомов, которые занимались проблемами внутренней жизни на своих территориях. В их ведении находились и органы милиции. В частности, комиссариат должен был подготовить документы об унификации местных органов власти, четко определить их функции и компетенцию, для чего была разработана типовая система Советов и их органов. 22 декабря 1917 г. было принято обращение «Ко всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов», в котором напоминалось, что «все прежние органы местного управления... должны быть заменены соответственно областными, губернскими и уездными, районными и волостными Советами...». 24 декабря на места была отправлена Инструкция НКВД «О правах и обязанностях Со-

¹³ *Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк* : в 2 т. Т. 2. С. 120–121.

¹⁴ *Органы и войска МВД России : краткий исторический очерк* / В. Ф. Некрасов [и др.]. М., 1996. С. 185.

¹⁵ *Чердаков О. И.* Народный комиссариат внутренних дел в правоохранительной системе Советского государства (1917–1936 гг.) // *Право и политика.* 2002. № 3. С. 120.

ветов». Местными органами НКВД являлись отделы управления Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. НКВД финансировал лишь те Советы, которые поддерживали центральную власть. После принятия V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. первой Конституции РСФСР формирование единообразной структуры местных органов продолжилось на ее основе. Начальник отдела управления НКВД В. Тихомирнов писал, что «немало пришлось затратить советскому центру усилий, чтобы путем разъяснения, посылки специальных инструкторов, а подчас и репрессий подчинить общесоветской воле и направить в русло единой могучей советской работы работу всех этих разбросанных по безграничной русской равнине разрозненных рабочих и крестьянских Советов»¹⁶.

Одним из первых действующих органов новой власти, созданных для охраны революционного порядка и борьбы с уголовной преступностью, стала милиция. II съезд Советов провозгласил передачу всей полноты власти в центре и на местах Советам, которые «должны обеспечить подлинный революционный порядок». Эта декларация получила развитие в постановлении НКВД «О рабочей милиции» от 28 октября (10 ноября) 1917 г., в котором 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»¹⁷. Так как в ряде мест рабочая милиция при Советах уже существовала, то постановление подводило правовое основание под сложившуюся практику и подталкивало местные органы к более активной созидательной деятельности. Неопределенность конкретных организационных форм милицейского аппарата в данном документе не была случайной. Дело в том, что в марксистской теории сложилось мнение, согласно которому с победой социалистической революции в ходе слома старой государственной машины в первую очередь ликвидируются постоянная армия и полиция, а их функции выполняются вооруженным народом. Местным органам власти предоставлялась полная свобода в выборе организационных форм милиции, и, действительно, реальность представляла большое их разнообразие.

¹⁶ *Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк* : в 2 т. Т. 2. С. 128.

¹⁷ Там же. С. 124–125, 128.

Декрета об упразднении народной милиции Временного правительства не было, этот вопрос решался на местах по-разному. Например, 19 ноября 1917 г. по постановлению Военно-революционного комитета Петрограда была образована комиссия (бюро) по ликвидации старой милиции и организации охраны города. Центральный аппарат старой милиции был ликвидирован в начале декабря 1917 г. приказом НКВД. Временно старая милиция сохранялась при условии признания личным составом советской власти, но Советы направляли в милицию комиссаров, проводилась чистка ее аппарата. В частности, в Москве районные Советы назначили во все участки гражданских комиссаров. Для непосредственного руководства милицией Московский совет рабочих и солдатских депутатов образовал Совет милиции. В первые месяцы советской власти наиболее распространенной формой охраны общественного порядка стала не рабочая милиция, а отряды Красной гвардии, потому что из-за дублирования функций этих органов на местах часто упраздняли рабочую милицию; создавались также охранные дружины, специальные отряды охраны, отряды порядка и т. д. В декабре 1917 г. в Петрограде был создан Комитет революционной охраны, который осуществлял наружную охрану города; наблюдал за чистотой улиц и торговлей; боролся с преступностью; руководил районными комитетами охраны. Лишь 5 мая 1919 г. Комитет, к тому времени преобразованный в Центральную комендатуру революционной охраны Петрограда, был реорганизован в Управление Петроградской рабоче-крестьянской милиции¹⁸. Некоторые руководители НКВД считали, что основной формой организации охраны общественного порядка в стране может стать милиционная повинность, но большого распространения она не получила, сложившись в наиболее законченном виде в Кронштадте. Безусловно, все эти формы вооружения народа соответствовали названию «милиция», поскольку комплектовались на основе принципа добровольности, были военизированными формированиями, а деятельность их членов чаще всего осуществлялась на безвозмездной основе.

Скоро стало ясно, что вооруженные формирования народа, построенные не на профессиональной основе, не смогут одновременно выполнять военные функции, эффективно обеспечивать общественный порядок и тем более бороться с преступностью. К тому же принципы самодеятельности и самоуправления оказались несовместимы с устанавливаю-

¹⁸ Токарь Л. Н. Комитет революционной охраны Петрограда. 1917–1919 гг. (Организация и структура). URL: <http://wedomstwa-uniforma.narod.ru/milizia/kvd.html> (дата обращения: 27.02.2012).

щейся диктатурой партии. Нередко в то время лозунг «Вся власть Советам» понимался как полная независимость от центра, появлялись Калужская, Курская и прочие «республики» со своими СНК и другими органами. Центр же нуждался в местных органах власти, которые неукоснительно проводили бы его политику. Встал вопрос о необходимости создания постоянной армии, штатных государственных органов охраны общественного порядка.

В декабре 1917 г. была образована Всероссийская чрезвычайная комиссия (далее — ВЧК), по словам Ф. Э. Дзержинского, как «орган революционной расправы с контрреволюцией». К февралю 1918 г. была сформирована и штатная армия. Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и саботажем, созданная 7 декабря 1917 г., учреждалась при СНК во главе с председателем (Ф. Э. Дзержинский), при котором состояла коллегия. В момент образования комиссии на нее смотрели как на временный орган, не наделенный чрезвычайными полномочиями. Первые ее мероприятия были направлены против нарушений трех видов: саботажа чиновников, пьяных погромов и бандитизма под флагом анархизма. В начале в ВЧК было три отдела: информационный, организационный, по борьбе с контрреволюцией и саботажем. 11 декабря 1917 г. образован четвертый отдел — по борьбе со спекуляцией. В марте 1918 г. созданы тюремный и хозяйственный отделы, справочное бюро, дававшее справки об арестованных и о делах, находившихся в производстве ВЧК, стол личного состава ВЧК. В конце июля организован железнодорожный отдел. Для осуществления своих полномочий ВЧК имела вооруженные силы. Со второй половины декабря 1917 г. Советами стали создаваться чрезвычайные комиссии на местах, в волостях и небольших уездах назначались комиссары чрезвычайных комиссий. О масштабах деятельности ВЧК можно судить по числу ее сотрудников, которое к 1921 г. достигло 31 тыс. человек (в конце февраля 1918 г. число сотрудников аппарата ВЧК не превышало 120 человек). 31 января 1918 г. СНК установил, что ВЧК занимается розыском, пресечением и предупреждением преступлений, передавая материалы для следствия в следственную комиссию трибунала. Таким образом, четко разграничивалась компетенция органов ВЧК и трибуналов. Это положение было нарушено наступлением немецких войск, когда СНК постановлением от 21 февраля 1918 г. наделило ВЧК правом внесудебного решения дел с применением высшей меры наказания — расстрела. ВЧК становится в полном смысле чрезвычайным органом. С этого времени органы ВЧК не только вели оперативную работу, но и проводили следствие, выносили приговор, заме-

ная следственные и судебные органы. В ноябре 1920 г. на ВЧК была возложена охрана границ государства (до этого охрана границ в какой-то степени обеспечивалась «завесами» — системой подвижных военных отрядов)¹⁹.

В марте 1918 г. народный комиссар внутренних дел Г. И. Петровский поставил на заседании СНК вопрос об организации милиции на штатных началах. С обоснованием необходимости создания штатного органа милиции 24 апреля 1918 г. выступил в печати член коллегии НКВД В. А. Тихомирнов (статья «О милиции»). 10 мая 1918 г. коллегия НКВД приняла следующее решение: «Милиция существует как постоянный штат лиц, исполняющий специальные функции, организация милиции должна осуществляться независимо от организации Красной Армии, функции их должны быть строго разграничены»²⁰. 15 мая это распоряжение было направлено всем губернским исполкомам по телеграфу. Важное значение для создания штатной профессиональной милиции имел проходивший в Москве с 30 июля по 1 августа 1918 г. съезд председателей губернских Советов, который тоже признал необходимым организацию Советской рабоче-крестьянской милиции. В августе 1918 г. отделение Советской рабоче-крестьянской милиции отдела местного управления было реорганизовано в Управление Советской рабоче-крестьянской милиции, заведующим которым был назначен А. М. Дижбит. Главным содержанием работы по-прежнему являлась наружная служба по охране общественного порядка, но в 1918 г. рядом нормативных правовых актов на милицию была возложена обязанность дознания в виде производства неотложных действий по обнаруженному ею преступлению с последующей передачей собранных материалов органам предварительного следствия, дознания в виде полного расследования²¹. Начался процесс строительства штатного аппарата советской милиции, для которого большое значение имело завершение юридического оформления основ ее организации и деятельности.

Место органов милиции в государственном механизме, ее компетенция, структура, штаты и основные направления деятельности были определены рядом нормативных правовых актов.

¹⁹ Кара-Мурза С. Г., Курицын В. М., Чибиряев С. А. История государства и права России : учебник для вузов / под ред. С. А. Чибиряева. М., 1998. 524 с.

²⁰ Органы и войска МВД России : краткий исторический очерк / В. Ф. Некрасов [и др.]. С. 217.

²¹ Гирько С. И. Уголовно-процессуальные проблемы деятельности милиции : монография. М., 2004. С. 54.

1. Положение об организации отдела уголовного розыска, утвержденное коллегией НКВД РСФСР 5 октября 1918 г. В соответствии с ним 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»²². При губернских и городских управлениях милиции создавались отделения уголовного розыска. В 1919–1920 гг. органы уголовного розыска фактически проводили предварительное следствие по большинству уголовных дел. Это было связано с тем, что следственные комиссии при местных Советах — органы предварительного следствия, учрежденные Декретом СНК РСФСР о суде от 12 февраля 1918 г. № 2, не успевали расследовать все уголовные дела. В целях объединения сил, которые вели борьбу с преступностью, в апреле 1920 г. было проведено слияние органов уголовного розыска и органов следствия. В конце 1920 г. после введения института народных следователей в системе Наркомата юстиции милиция формально перестала выполнять функции органов предварительного следствия²³.

2. Инструкция «Об организации Советской рабоче-крестьянской милиции», утвержденная НКВД и НКЮ РСФСР 12 октября 1918 г., закрепляла правовые основы функционирования советской милиции как штатного государственного органа. Классовый характер милиции проявлялся в ее названии — «рабоче-крестьянская» и в основных задачах. В инструкции указывалось, что «советская милиция стоит на страже интересов рабочего класса и беднейшего крестьянства. Главной ее особенностью является охрана революционного порядка и гражданской безопасности»²⁴. В организационном отношении милиция строилась на основе принципа двойного подчинения: ее органы находились в непосредственном ведении местных Советов и подчинялись Наркомату внутренних дел. Этот принцип был и свидетельством компромисса, и свидетельством усиления центральной власти. Основные обязанности, возложенные инструкцией на милицию, можно разделить на три группы: охрана советского государственного и общественного строя, обеспечение выполнения предписаний советских законов; деятельность по поддержанию порядка в общественных местах; организация борьбы с преступнос-

²² Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк : в 2 т. Т. 2. С. 148.

²³ Борисов А. В., Дугин А. Н., Малыгин А. Я. Полиция и милиция России: страницы истории. М., 1995. С. 108.

²⁴ Советская милиция: история и современность (1917–1987). М., 1987. С. 50.

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

3. Постановление ВЦИК РСФСР от 21 февраля 1919 г. «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны»²⁵. До этого времени обеспечение общественного порядка на транспорте не вполне успешно осуществлялось силами транспортных ведомств: Наркомата путей сообщения и Главного управления водного транспорта. Первоначально управление железнодорожной милицией строилось по территориальному принципу. В составе губернских и уездных органов были созданы отделы, в ведении которых находилась железнодорожная милиция. Вскоре на каждой железной дороге было учреждено линейное управление.

4. Декрет СНК РСФСР от 3 апреля 1919 г. «О Советской рабоче-крестьянской милиции»²⁶, по которому работники милиции не подлежали призыву в Красную Армию, оставались на своих местах и считались прикомандированными к отделам управления исполкомов Советов, в состав которых входили подотделы Советов. На НКВД возлагалась обязанность третью часть милиционеров и пятую часть командного состава держать в действующей армии. В милиции вводилась военная дисциплина, обязательное обучение военному делу. Части милиции, находившиеся в районах боевых действий, по соглашению реввоенсоветов армий и фронтов с местными исполнительными комитетами могли привлекаться к боевым действиям. При этом они переходили в полное подчинение военных начальников. В соответствии с декретом СНК РСФСР содержание всех видов милиции принималось на государственный счет, а также была произведена перестройка органов милиции по уставам и наставлениям, принятым в Красной Армии.

5. 25 июля 1918 г. СНК принял Декрет «Об учреждении речной милиции», но практически строительство речной милиции развернулось после утверждения в апреле 1919 г. Положения о речной советской рабоче-крестьянской милиции. Потом функции ее расширились, и она стала именоваться водной милицией.

6. Приказ наркома внутренних дел и председателя ВЧК Ф. Э. Дзержинского от 21 мая 1919 г. «Об организации политических бюро при уездных начальниках милиции». Они создавались для информирования губернских ЧК о положении в уездах и борьбы с контрреволюционными за-

²⁵ Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк : в 2 т. Т. 2. С. 149.

²⁶ Там же.

говорами. Во главе политбюро — начальник уездной милиции, а руководство деятельностью осуществлял его помощник — коммунист с партийным стажем не менее двух лет²⁷.

7. «Положение о рабоче-крестьянской милиции», утвержденное ВЦИК и СНК РСФСР 10 июня 1920 г. В нем был обобщен и законодательно закреплён опыт строительства милиции, накопленный в первые годы Советской власти²⁸. Рабоче-крестьянская милиция рассматривалась как исполнительный орган, которому придавалось значение вооружённых сил особого назначения. Положение рассматривается обычно как заключительный момент в процессе организационного становления советской милиции. Оно закрепило сложившиеся в процессе строительства звенья единого аппарата советской милиции: а) городская и уездная; б) промышленная; в) железнодорожная; г) водная; д) розыскная.

В декабре 1918 г. Главное управление милиции разработало и утвердило Общую инструкцию милиционерам, Инструкцию районным начальникам и их помощникам, Инструкцию старшим и дежурным по району милиционерам, Инструкцию об употреблении оружия. Эти нормативные акты были одобрены I Всероссийским съездом заведующих губернскими и городскими управлениями милиции.

Советское правительство возложило на НКВД охрану фабрик и заводов. Осенью 1919 г. НКВД, обследовав состояние существующей на предприятиях охраны, принял решение организовать промышленную милицию. 3 марта 1920 г. в составе Главного управления милиции РСФСР был образован отдел, а в губернских управлениях — отделения промышленной милиции.

В эти же годы в органах милиции стали создаваться научно-технические подразделения.

Заканчивая освещение вопроса об организационно-правовых основах деятельности советской милиции первых послереволюционных лет, необходимо остановиться на кадровой проблеме. Этот период стал временем вызревания новой государственной идеологии, черты которой: классовый подход к оценке действительности, ставка на насилие, однозначность и бескомпромиссность. Именно это и определило кадровую политику государства в отношении органов милиции. Формирование милиции проводилось на классовой основе, что было закреплено в основных нормативных правовых актах. Важнейшими требованиями, которым должен был отвечать милиционер, были признание советской власти и наличие активного избирательного права.

²⁷ Там же. С. 150.

²⁸ Там же.

К руководящему составу предъявлялись особые требования: необходимость рекомендации большевистской партии, профсоюзов и Советов. По всей стране произошло практически полное обновление кадров милиции. Из органов увольнялись даже лица, готовые сотрудничать с новой властью в борьбе с уголовной преступностью. Новую власть не удовлетворяли лояльность и политическая нейтральность, нужны были активная лояльность, готовность решать политические задачи. В результате, несмотря на переход к штатной милиции, уровень профессионализма кадров советской милиции был очень низким. Сказывался и такой негативный фактор: по мере приобретения определенной квалификации сотрудники переводились на работу в более важные силовые структуры. Особенно острой эта проблема была для уголовного розыска, в виде исключения на работу в уголовный розыск разрешалось принимать бывших сотрудников сыскных учреждений дореволюционной полиции, если они были незаменимыми специалистами и если не участвовали в политическом сыске. Но и здесь принцип классового подхода выдерживался.

В марте 1919 г. был установлен порядок, по которому вопрос о приеме старых специалистов решался с согласия исполкомов местных Советов и партийных комитетов. Значительная часть работников милиции была малограмотна или вовсе неграмотна. Не ценившие право, не знакомые с правом, новые работники милиции в своей деятельности руководствовались так называемыми революционным правосознанием, революционной целесообразностью и революционной совестью, а не законностью. Период революционных бурь и романтики проходил, государству потребовалось ввести энтузиазм масс в определенное русло, возникали конфликты на этой почве, но все-таки низкий уровень профессиональной подготовки способствовал закреплению жесткого администрирования в управлении органами и учреждениями милиции, чрезвычайных методов и приемов работы, основанных на массовых репрессиях и внесудебном принуждении.

После того как в марте 1919 г. наркомом внутренних дел РСФСР стал Ф. Э. Дзержинский, по его инициативе предпринимались попытки улучшения качественного состава оперативных работников уголовного розыска. Это делалось путем перевода оперативных и руководящих работников из ВЧК в милицию и уголовный розыск.

Становление принципов комплектования работников милиции было завершено в Положении о рабоче-крестьянской милиции 1920 г. Оно впервые разделило личный состав советской милиции на две категории: сотрудников (командный состав, следователи, агенты розыска, млад-

шие и старшие милиционеры) и вспомогательные кадры (канцелярские и технические работники, которые в кадры милиции не входили). Положение установило срок обязательной службы для вновь принимаемых в милицию — 1 год, в течение которого они не могли уволиться.

Практическая деятельность советской милиции с самого начала ее существования была подчинена задаче укрепления диктатуры пролетариата. Ее выполняли сначала подчиненные Советам вооруженные формирования трудящихся, а затем рабоче-крестьянская милиция — как постоянный штатный орган. Она действовала как исполнительный орган власти, которая в целях выживания подавляла любую — политическую, идеологическую, экономическую — оппозицию. Так, нежелание крестьян отдавать продукты своего труда безвозмездно расценивалось как сопротивление новой власти. В подавлении крестьянских выступлений участвовала и советская милиция. Она была одной из вооруженных сил партии, противостоящей контрреволюционным мятежам. В годы Гражданской войны милиция оказывала помощь комиссиям по борьбе с дезертирством, на нее возлагалась задача проводить облавы в городах и селах, проверять документы и задерживать всех подозрительных. Осуществление Советским государством особой экономической политики, состоявшей из системы чрезвычайных мер (продразверстка, национализация всей промышленности, всеобщая трудовая повинность и пр.), известной под названием политики военного коммунизма, возложило на милицию дополнительные обязанности. Она должна была содействовать комитетам труда: выявлять лиц, обязанных нести трудовую повинность, обеспечивать их участие в труде путем предоставления комитетам необходимой вооруженной силы, участвовать в деятельности продотрядов и т. д.

Однако главная функция милиции — охрана общественного порядка и гражданской безопасности, отошедшая на второй план в условиях революции и гражданской войны, все-таки занимала значительное место в деятельности милиции. В 1918 г. в стране произошел значительный рост преступности, в Москве число убийств превысило довоенный уровень в 10–15 раз²⁹. Среди причин резкого всплеска преступности и всеобщая амнистия Временного правительства в марте 1917 г., по которой на свободу вышли тысячи уголовников, и жестокий экономический кризис в стране, и изменения в социальной психологии людей, вызванные войной и революцией. Уровень преступности был настолько высок, что угрожал существованию самой власти. Бандиты терроризировали население. В 1917–1919 гг. в Москве действовало около 30 банд, одна из из-

²⁹ *История советской милиции* : в 2 т. М., 1977. Т. 1. С. 78.

вестных — банда Сабана — за один день (24 января 1919 г.) убила 16 постовых милиционеров, по Москве ползли слухи о черных мстителях. Банда Якова Кошелькова 19 января 1919 г. ограбила Председателя СНК В. И. Ленина, забрав автомобиль и документы. Через три дня, 22 января 1919 г., заместитель председателя ВЧК Я. Петерс собрал экстренное совещание представителей ВЧК, МЧК, Моссовета, уголовного розыска, ряда общественных организаций, на котором был выработан план борьбы с бандитизмом. После совещания борьба стала беспощадной: стали повсеместно проводить облавы, массовые аресты, обыски. Органы ВЧК расширяли применение внесудебных репрессий. В последних числах января 1919 г. ВЧК опубликовала в газете «Известия» ряд обращений, в которых говорилось, что пособники преступников будут заключаться в концентрационный лагерь. Когда в Москве было объявлено осадное положение, военным властям и милиции предписывалось «в пределах Московской окружной железной дороги расстреливать всех уличенных и захваченных на месте преступления, виновных в производстве грабежа и насилий»³⁰. Вскоре была ликвидирована группа бандитов, принадлежавших к банде Кошелькова.

Небывалый размах бандитизма вынудил правительство бросить на борьбу с ним лучшие силы. 30 марта 1919 г. наркомом внутренних дел становится председатель ВЧК Ф. Э. Дзержинский. По его рекомендации к руководству Московским уголовным розыском приходит бывший матрос, чекист А. Трепалов. Он проводит чистку кадров в отделе, сам участвует во многих операциях МУРа. Несмотря на то что волну бандитизма в Москве удалось сбить, в 1920 г. при МУРе появилась специальная бригада из 15 человек, которая занималась исключительно бандитскими группировками. В 1920 г. количество вооруженных грабежей в Москве по сравнению с 1919 г. сократилось в три раза, а невооруженных — в девять раз, число убийств уменьшилось на одну треть. Внесудебные репрессии применялись в полном объеме только органами ВЧК. В определенные периоды некоторые полномочия в этой сфере получал и уголовный розыск. В 1919 г., например, в Москве существовала такая практика: дела по тяжким преступлениям МУР передавал на рассмотрение МЧК для применения высшей меры наказания, а совершившие менее тяжкие преступления по решению коллегии МУРа направлялись в лагеря принудительных работ. Статистика свидетельствует, что во второй половине 1919 г. коллегия МУРа вынесла решение о помещении в лагерь 1048 человек, передала

³⁰ *Органы и войска МВД России : краткий исторический очерк / В. Ф. Некрасов [и др.]. С. 231.*

в суды 1316 дел, в трибунал — 236, в МЧК — 272. Внесудебные решения явились прологом последующих массовых репрессий.

Справиться с преступностью могли помочь старые специалисты, асы царского сыска. Когда в январе 1918 г. из Патриаршей ризницы Московского Кремля преступники похитили драгоценности: Евангелие 1642 г. в золотом окладе с бриллиантами и другие ценности, всего на 30 млн руб., большую помощь в поимке оказал заместитель начальника Саратовской милиции Иван Свитнев, до февраля 1917 г. служивший надзирателем Саратовского сыскного отделения. Однако в большинстве случаев Советская власть к старым специалистам относилась с недоверием. Раскрываемость преступлений в тот период составляла 15%. Основываясь на зарубежном и отечественном дореволюционном опыте, исходя из собственной практики, на местах пошли по пути специализации сотрудников уголовного розыска на борьбе с отдельными видами преступлений. Во многих городах штат угрозыска был разделен на отряды по главным родам преступлений: убийства, грабежи, разбои; кражи и профессиональные воровские организации; мошенничества, подлоги, обманы, фальшивомонетничество, подделка документов и пр. В крупных городах дополнительно создавались так называемые летучие отряды, предназначенные для раскрытия преступлений по горячим следам, для дежурства в общественных местах, для ночных облав и пр.

Важное место в деятельности советской милиции с самого начала ее существования занимало поддержание порядка на улицах, площадях, в парках и других общественных местах. Уже в 1918 г. во многих городах страны (Петрограде, Москве, Саратове) была налажена постовая служба милиции. В декабре 1918 г. эта служба получила юридическую регламентацию в Инструкции милиционерам Советской рабоче-крестьянской милиции³¹. В ней содержался специальный раздел «Постовая служба», в котором подробно определялись обязанности милиционера на посту, подчеркивалось, что он «является стражем порядка», обязан все видеть и быть на виду у всех, чтобы к нему всегда можно было обратиться за содействием. От постового милиционера требовалось хорошее знание территории вокруг своего поста.

На милицию была возложена обязанность осуществлять надзор за выполнением Декрета Совнаркома 1918 г. «Об отделении церкви от государства».

По мере развития милиции происходило расширение ее административных функций. В 1919 г. установлена новая система удостоверения

³¹ О Министерстве внутренних дел. 1917–1940. URL: https://mvd.ru/history/1917_1940 (дата обращения: 30.07.2015).

личности для лиц, живущих на нетрудовые доходы, они получали трудовые книжки для нетрудящихся, в которых местными органами делались отметки о выполнении общественных работ, владельцы книжек были обязаны регулярно отмечаться в Совете или в милиции. В мае 1920 г. на милицию была возложена обязанность учета иностранцев, постоянно или временно проживающих в стране. Занималась милиция и адресно-справочной работой. В 1920 г. усилилась работа по обеспечению безопасности движения. Правовой основой стал Декрет СНК РСФСР от 10 июня 1920 г. «Об автодвижении по городу Москве и ее окрестностям»³², в нем определялись правила движения транспорта в крупных городах, предельная скорость движения автомобилей в дневное и ночное время.

Формирование органов советской милиции было составной частью государственных преобразований в стране, сводившихся постепенно к утверждению партийной диктатуры. Создание государства, в котором вся власть (законодательная, исполнительная, судебная) контролировалась одной политической партией — РКП(б), произошло не сразу. Поэтому борьба с нарушителями общественного порядка тесно переплеталась с подавлением всякой оппозиции большевистскому режиму — политической, идеологической, экономической. В этих условиях менялись и формы работы милиции. На первое место выдвигалось силовое подавление противников, участие в боевых действиях, совместные мероприятия милиции с регулярными частями Красной Армии. Вместе с тем милиция способствовала претворению в жизнь политики военного коммунизма — проведению продразверстки, контролю за всеобщей трудовой повинностью и пр. Рабоче-крестьянская милиция стала составной частью вооруженной силы партии, что привело к дальнейшей ее политизации на большевистской платформе, углублению классового, пролетарского принципа в комплектовании и направлении воспитательной работы, подчинении этому принципу всей деятельности. В этот период складываются характерные черты советской милиции: в ее работе тесно переплетались политические задачи и задачи охраны общественного порядка; в основе ее функционирования лежал не принцип законности, а принцип революционной целесообразности, военизированность, централизованность.

Состояние пенитенциарной системы непосредственно после Октябрьской революции определялось положением, сложившимся в царской России. К 1917 г. основной частью тюремных учреждений

³² Вишневский А. Ф., Ильинский Н. И., Сороковик И. А. История милиции Беларуси. (1917–1994). Минск, 1995. С. 37.

ведало Главное тюремное управление Министерства юстиции и его территориальных органов. Однако оно не могло осуществлять контроль над местными тюрьмами без помощи губернских учреждений Министерства внутренних дел. В период относительной стабильности в обществе и государстве эта ситуация не имела отрицательных последствий для тюремной системы. Но в условиях революции и Гражданской войны привела к утрате контроля центра над местными тюрьмами. В апреле 1918 г. Наркомат юстиции упразднил Главное управление мест заключения и образовал вместо него Центральный карательный отдел. В июле 1918 г. последний опубликовал Временную инструкцию Народного комиссариата юстиции (далее — НКЮ), ставшую основой создания сложной системы мест заключения. Эта система должна была реализовать два основных принципа новой тюремной политики: самоокупаемость; перевоспитание заключенных. В реальности Центральный карательный отдел не смог обеспечить заключенных работой, добиться выполнения своих распоряжений, практически не имел связи с провинцией. Это привело к кризису систему мест заключения НКЮ. Служащие местных тюрем без материальной поддержки от центра вынуждены были организовывать подработки, ослабив надзор за заключенными.

Одновременно складывалась также система мест заключения при ВЧК, где содержались противники новой власти. До 1921 г. руководство осуществляла непосредственно Коллегия ВЧК, позднее — специальный отдел. На местах были созданы комендатуры при губернских чрезвычайных комиссиях. Значение мест заключения при ВЧК повышалось в ходе эскалации гражданской войны. Было решено привлечь военизированные организации: ВЧК и Центральную коллегия по делам пленных и беженцев (Центропленбеж) Наркомата по военным делам РСФСР. В распоряжении последней находилась широкая сеть концентрационных лагерей для содержания военнопленных Первой мировой войны. К лету 1918 г. концлагеря Центропленбежа стали использовать для содержания военнопленных Гражданской войны. А местные Советы, находившиеся в это время под контролем НКВД, оказывали помощь Центропленбежу в этом вопросе. Чтобы координировать деятельность Центропленбежа, ВЧК и НКВД постановлением ВЦИК от 15 апреля 1919 г. было создано новое учреждение в составе НКВД — Отдел принудительных работ, а 24 мая этого же года в НКВД был передан Центропленбеж. ВЧК организовал лагерь принудительных работ нескольких видов в каждой губернии и затем передал их в Отдел принудительных работ.

Главное управление принудительных работ НКВД руководило этой системой, сотрудничая с ВЧК и Центроппленбежем. Взаимодействие этих структур облегчалось тем, что в 1919–1922 гг. наркомом внутренних дел и председателем ВЧК был Ф. Э. Дзержинский. Расходы на содержание арестованных в местах заключения ВЧК проходили по смете НКВД.

Таким образом, к концу 1919 г. места заключения оказались в подчинении трех ведомств: Главного управления принудительных работ НКВД, ВЧК и Центрального карательного отдела НКЮ. В 1920 г. в лагерях Главного управления принудительных работ содержалось более 25 тыс. заключенных (без военнопленных Гражданской войны), более 47 тыс. — в учреждениях Центрального карательного отдела; на 1 января 1921 г. в первых содержалось уже более 51 тыс., а во вторых — более 55 тыс. человек (в том числе 24 400 военнопленных). При этом в статистику по учреждениям НКЮ включены как осужденные, так и подследственные, доля которых составляла 40–50%. В местах заключения системы ВЧК в конце 1921 г. – начале 1922 г. содержалось около 50 тыс. человек. По замыслу большевистского правительства, места заключения Центрального карательного отдела НКЮ предназначались для содержания уголовных преступников, а лагеря Главного управления принудительных работ НКВД — для изоляции врагов советской власти. Фактически же вопрос об определении статуса преступника (политический, уголовный) решался на местах чрезвычайными комиссиями и революционными трибуналами. НКВД предложил сконцентрировать все тюремные учреждения страны в НКВД. Тогда НКЮ удалось отстоять независимость своего тюремного ведомства, однако межведомственная борьба за руководство местами заключения продолжалась³³.

§ 2. Органы внутренних дел в период нэпа

Окончание Гражданской войны и прекращение военной интервенции, переход к мирной жизни и восстановлению разрушенного народного хозяйства, складывание новой экономической политики, образование и развитие СССР требовали перестройки государственного аппарата. Главным в ней было упразднение или реорганизация чрезвычайных органов всех типов и перевод системы власти и управления в нормальный режим деятельности. Вплоть до окончания Гражданской войны Советское государ-

³³ Джекобсон М., Смирнов М. Б. Система мест заключения в РСФСР и СССР. 1917–1930. URL: http://www.pseudology.org/GULAG/Gulag1917_1929.htm (дата обращения: 30.07.2015).

ство действовало в ситуации чрезвычайного положения. При отсутствии целостной системы правовых норм практические вопросы решались либо на основе старых норм, либо опираясь на «революционное правосознание», источником которого было классовое сознание (или даже «классовое чутье»), что означало принятие решений под давлением обстоятельств, исходя из революционной целесообразности. Основой отказа от принципа революционной целесообразности стала концепция революционной законности, возникшая в 1921–1922 гг. Важным аспектом законности было стремление ограничить произвол (хотя бы даже и революционный) работников госаппарата, упорядочить и сделать более эффективной систему власти. Упущения, ошибки, волокиту стали трактовать как беззаконие. 1920-е гг. стали периодом интенсивной законодательной работы. В начале 1920-х гг. были приняты и вступили в действие Гражданский, Уголовный, Земельный, Гражданский процессуальный, Уголовно-процессуальный, Исправительно-трудовой кодексы. В мае 1922 г. ВЦИК утвердил Положение о прокурорском надзоре. В составе Наркомюста учреждалась государственная прокуратура во главе с прокурором Республики (он же нарком юстиции), а на местах — губернские (позднее областные) прокуроры и их помощники. Прокуратура осуществляла функции надзора за законностью действий всех органов власти, за деятельностью следственных органов и ОГПУ. В течение нескольких лет советская власть провела реорганизацию карательных органов государственной власти и законодательной основы их деятельности, хотя главные их особенности — широта полномочий и особый, двойной политико-правовой статус (подчинение ЦК партии и правительству) — сохранились³⁴.

Официально признанные причины реформы ВЧК прозвучали на IX съезде Советов: «Перед нами стоит задача развития оборота, этого требует новая экономическая политика. А это требует большей революционной законности. Понятно, что в обстановке военного наступления, когда хватали за горло Советскую власть, если бы тогда эту задачу поставили, мы были бы педантами, мы сыграли бы в революцию, но революции не делали бы. Чем дальше идет развитие оборота, мы твердым лозунгом поставим осуществление большей революционной законности и ограничим сферу учреждения, которое являлось ответным ударом на всякий удар заговорщиков»³⁵. Предполагалось, что в мирных условиях

³⁴ Поляков А. В. Разработка реформы ВЧК (1921–1922 гг.) // Новый исторический вестник. 2002. № 2. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/razrabotka-reformy-vchk-1921-1922-gg> (дата обращения: 30.07.2015).

³⁵ Там же.

содержать разветвленный репрессивный аппарат, практически не имеющий юридических ограничений своей деятельности, становилось бессмысленным. Новая экономическая политика к тому же объективно требовала дальнейшего развития правовой гражданской сферы, новых юридических правил, которые гарантировали бы в какой-то степени успешное проведение экономических реформ. Развитие же правовой системы от стадии декретной, характерной для периода Гражданской войны, к стадии кодифицированного права предполагало разработку четкого уголовного законодательства, которое регламентировало бы деятельность органов розыска, лишая их возможности вести предварительное расследование, судить и выносить приговоры. Итак, официальными причинами реформы были завершение Гражданской войны, упрочение Советской власти, переход к новой экономической политике, потребовавшей укрепления законности в стране. К этому следует добавить необходимость четкого разграничения полномочий между правоохранительными учреждениями (Наркомюст, Рабкрин, Ревтрибунал, ВЧК и милиция), а также чисто политические мотивы, касающиеся привлекательности образа Советского государства для потенциальных иностранных концессионеров.

Позиции ВЧК были ослаблены в связи с тем, что Ф. Э. Дзержинский был откомандирован в Сибирь. 6 февраля 1922 г. ВЦИК принял декрет «Об упразднении Всероссийской чрезвычайной комиссии и правилах производства обысков, выемок и арестов». Задачи, которые она выполняла, возлагались на Народный комиссариат внутренних дел, для чего в его составе создавалось Государственное политическое управление (далее — ГПУ) под председательством наркома. На местах чрезвычайные комиссии заменили на политические отделы. От выполнявшихся ранее органами ВЧК задач по борьбе со спекуляцией, должностными и иными преступлениями органы ГПУ освобождались, и все уголовные дела по этим преступлениям передавались в народные суды и революционные трибуналы по принадлежности. ВЦИК наделил органы госбезопасности правами органов дознания и предварительного следствия. С созданием ГПУ прекращалась практика внесудебного рассмотрения дел органами государственной безопасности, что значительно сузило их полномочия. Однако ГПУ пыталось добиться для себя больше полномочий, финансов, статусных и кадровых ресурсов, используя при этом внутривластную ситуацию в стране, свои информационные ресурсы и негативные моменты в деятельности своих ведомственных оппонентов. Еще не завершившееся реформирование органов государственной безопасности начало трансформироваться в контрреформу. 27 апреля 1922 г. ГПУ добилось права не-

посредственных расправ на месте в отношении «бандитских элементов», позднее было принято постановление о предоставлении ГПУ права высылки уголовных элементов. В состав коллегии ГПУ вошли все старые работники ВЧК: Ф. Э. Дзержинский, И. С. Уншлихт, В. Р. Менжинский, Г. Г. Ягода и др. В сентябре на заседании Политбюро было принято секретное постановление, которое давало ГПУ право внесудебных репрессий вплоть до расстрела в отношении ряда преступников, а также права ссылки, высылки и заключения в лагерь.

Главным инициатором реформирования ВЧК была партия, основные решения были приняты на Политбюро ЦК ВКП(б), органы советской власти лишь придавали легитимность решениям партийных органов. На процесс реорганизации ВЧК повлияло ведомственное противоборство между ВЧК, НКЮ, революционными трибуналами и НКВД. Поскольку речь шла о перераспределении полномочий, каждое ведомство стремилось к защите своих интересов. В центре конфликта оказались вопросы о месте в иерархии политической власти, совокупности и объеме статусных обязанностей, реальной возможности участвовать в политической жизни и влиять на нее. Хотя ведомственные мотивы могли оказать влияние на принятие решений, только если не противоречили взглядам партийной элиты, конфликт между ведомствами сыграл значительную роль в процессе развития органов внутренних дел в этот период³⁶.

В 1920-е гг. система органов внутренних дел продолжала развиваться как многофункциональная. 17 апреля 1918 г. СНК принял Декрет «Об организации государственных мер борьбы с огнем», был учрежден Пожарный совет при СНК. В мае 1919 г. был создан пожарно-страховой отдел Высшего совета народного хозяйства. В целях укрепления пожарной охраны, повышения ее материально-технического уровня 12 июля 1920 г. постановлением СНК «О сосредоточении пожарного дела в НКВД» пожарное дело было отделено от страхового и передано в ведение НКВД путем создания Центрального пожарного отдела в составе Главного управления коммунального хозяйства. Последний занялся созданием органов пожарной охраны на местах на принципах единоначалия и строгой дисциплины. Важнейшим нормативным актом в области пожарного дела, определившим функции и структуру пожарной охраны, стало Положение «Об органах государственного пожарного надзора РСФСР», утвержденное ВЦИК и СНК РСФСР³⁷.

³⁶ Там же.

³⁷ Сенчук О. Л. Становление и развитие пожарного дела в 20-е гг. XX в. // Известия Алтайского государственного университета. 2009. № 4. С. 189, 190, 193.

Вопросам организации Наркомата внутренних дел большевики уделяли особое внимание. На первой стадии становления государственного механизма этот институт рассматривался как основной орган защиты завоеваний революции. Однако, несмотря на значительный вклад НКВД в упрочение советской власти, уже в годы войны выявились противоречивые взгляды на роль и место НКВД в структуре государственного управления и строительства. В высших партийно-государственных кругах сформировалось две точки зрения по поводу его дальнейшего развития.

1. Ведомство должно сосредоточить все управление внутренними делами.

2. Необходимо ограничить предмет ведения НКВД вопросами обеспечения общественной безопасности.

Постоянные дискуссии не стали помехой продолжающемуся расширению функций ведомства, часть из которых дублировалась другими государственными органами. Возникали предложения упразднить это трудноуправляемое и дорогостоящее ведомство, а его полномочия разделить: руководство коммунальным хозяйством передать совнархозам, ИТУ — Наркомату юстиции, милицию и уголовный розыск — Наркомату юстиции или ОГПУ³⁸.

Особенностью советского периода истории органов внутренних дел было то, что понятия «органы внутренних дел», «милиция», их правовой статус и компетенция устанавливались не законом, а множеством подзаконных актов, в том числе ведомственных. Главным документом, определявшим и юридически закрепившим организационную структуру НКВД РСФСР, было постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 24 мая 1922 г. № 33, утвердившее Положение о Народном комиссариате внутренних дел³⁹. Принято отмечать его низкое качество, хотя оно вполне соответствовало нормативно-правовым документам той эпохи. Положение состояло из двух частей: общего положения и положения о губернских, уездных, городских и волостных органах. В состав Наркомата внутренних дел входило шесть управлений, разделенных по характеру выполняемых ими функций: Организационно-административное управление, Главное управление милиции, Главное управление принудительных работ, Центральное управление по эвакуации населения, Главное управление коммунального хозяйства, Управление делами. В части первой общего положения говорилось, что основными его задачами являются: наблюдение за организа-

³⁸ *Министерство внутренних дел России: 1802–2002: исторический очерк*: в 2 т. Т. 2. С. 179–181.

³⁹ Там же. С. 181.

цией и деятельностью местных органов; наблюдение за исполнением центральных и местных постановлений и распоряжений административного характера и понуждение к их выполнению всеми имеющимися в его распоряжении средствами. Для достижения поставленных задач Наркомату внутренних дел представлялось право: разрабатывать проекты декретов по усовершенствованию системы управления; следить за своевременным созывом губернских, уездных и волостных съездов Советов и наблюдать за правильностью выборов; вносить предложения о введении в отдельных местностях военного положения и в экстренных случаях объявлять на той или иной местности военное положение; руководить деятельностью органов административного управления; вести учет личного состава съездов Советов, исполнительных комитетов и их президиумов. Деятельность Советов напрямую контролировалась аппаратом НКВД и при определенных условиях могла корректироваться по его усмотрению. Все это свидетельствует об особом положении НКВД в государстве, которое осуществляло административно-контрольные, охранительные функции. Он был создан как репрессивный аппарат, призванный решать широкий круг проблем и обладавший универсальными полномочиями. Советская система могла функционировать только при определенных воздействиях силовых структур, которым большевистское государство предоставило право осуществлять практически полный контроль над жизнью общества во всех сферах⁴⁰. В связи с таким определением компетенции деятельность органов внутренних дел и органов государственной безопасности во многом пересекалась.

Происходившие в начале 1920-х гг. общественно-политические процессы заставляли существенно менять систему органов внутренних дел, их компетенцию и организационную структуру. НКВД освобождался от функций, не связанных с обеспечением правопорядка в стране, и сосредоточения в его ведении функций охраны общественного порядка, борьбы с преступностью, исправления и перевоспитания осужденных. В 1922 г. был ликвидирован Центроэвак (бывший Центропленбеж НКВД), в октябре 1924 г. изъята функция приема иностранцев в гражданство РСФСР, а 15 ноября 1923 г. из состава НКВД были выведены органы госбезопасности и создано Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ), подконтрольное общесоюзному правительству. С образованием СССР статус органов государственной безопасности повысился, ГПУ приобретает конституционный статус объединенного наркомата — ОГПУ СССР, имеющего своих уполномоченных в республи-

⁴⁰ Чердаков О. И. Указ. соч. С. 121–122.

ках. В Конституции СССР 1924 г. выделяется отдельная 9 глава «Об Объединенном государственном политическом управлении». В конце 1923 г. у НКВД была изъята функция по организации, руководству и инструктированию местных Советов и их исполкомов. Но в то же время появились новые функции: утверждение и регистрация обществ и союзов, не преследующих целей извлечения прибылей, выдача разрешений на фотосъемку, регистрация и учет охотничьего ружья, передана в ведение НКВД конвойная стража и др.

Начатая после Гражданской войны реорганизация органов исполнения наказания предполагала соединение тройной системы карательных учреждений (Наркомюста, НКВД и ЧК) под эгидой Наркомата юстиции. Однако в результате ряда реорганизаций в октябре 1922 г. возникло Главное управление мест заключения в рамках НКВД. 16 октября 1924 г. ВЦИК утвердил Исправительно-трудовой кодекс РСФСР (далее — ИТК). В нем отмечалось, что вместо тюрем нужно усовершенствовать и максимально развивать сеть трудовых сельскохозяйственных, ремесленных и фабричных колоний и переходных исправительно-трудовых домов. ИТК не содержал никаких упоминаний о местах заключения, находившихся под контролем ОГПУ (этот пункт был изъят в ходе обсуждения). Между тем в ведении ОГПУ находились не только самые строгие места заключения, но и самые гуманные — рабочие коммуны для молодых правонарушителей, которые действовали по принципу открытой тюрьмы. К началу 1923 г. в РСФСР все места заключения находились в ведении НКВД. Основная часть срочных и немалая подследственных заключенных (всего на конец 1922 г. — 80 559, на сентябрь 1923 г. — 79 947) содержалась в учреждениях Главного управления мест заключения (далее — ГУМЗ) НКВД. Некоторое число тюрем и лагерей подчинялось ГПУ НКВД РСФСР. Часть подследственных находились в арестных помещениях Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД.

Места заключения для содержания осужденных подразделялись на изоляторы специального назначения, исправительно-трудовые дома, трудовые колонии (сельскохозяйственные, ремесленные и фабричные), трудовые дома для несовершеннолетних правонарушителей, трудовые дома для правонарушителей из рабоче-крестьянской молодежи, колонии для психически неуравновешенных, туберкулезных и других больных заключенных. Лагеря принудительных работ и концентрационные лагеря в течение 1923 г. были ликвидированы в соответствии с требованиями принятых в 1922 г. Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов. В апреле 1923 г. в ГУМЗ из милиции были переданы арест-

ные дома. В апреле 1927 г. для экономии средств структура ГУМЗа была упрощена: упразднялись губернские (областные) и районные (окружные) инспекции, руководство местами заключения передавалось непосредственно ГУМЗу НКВД с одновременным увеличением прав начальников мест заключения. Для общего управления и политического контроля на местном уровне на базе инспекций мест заключения были организованы отделы мест заключения в составе административных управлений (отделов) губисполкомов (облисполкомов). Эта система просуществовала без заметных изменений до 15 декабря 1930 г., когда ГУМЗ НКВД было ликвидировано.

Параллельно существовавшая система мест заключения ГПУ НКВД РСФСР первоначально имела лишь несколько тюрем, называвшихся политизоляторами, и одно лагерное управление (Управление Северных лагерей ГПУ). Вероятно, сохранению системы мест заключения ГПУ способствовало то, что в период реорганизации конца 1922 г. Дзержинский все еще был и наркомом внутренних дел, и главой ГПУ.

Руководство ГУМЗа НКВД понимало, что без масштабного привлечения части заключенных к массовым неквалифицированным работам реализовать поставленную властью задачу обеспечения самокупаемости мест заключения не удастся. Анализ правительственных актов показывает, что до 1930 г. заключенных не рассматривали как дешевую рабочую силу, в лучшем случае рассчитывая на то, что их труд покроет государственные затраты на содержание мест лишения свободы. Постепенно ОГПУ был накоплен опыт организации труда заключенных в отдаленных районах в разных отраслях, в том числе на лесозаготовках. Весной 1929 г. ОГПУ делает важный шаг на пути интегрирования труда заключенных в пятилетний план, в этом же году правительство предписывает ОГПУ расширить использование заключенных на лесоповальных работах в отдаленных районах. 11 июля 1929 г. СНК СССР принимает постановление, определившее развитие системы мест заключения в СССР на многие десятилетия. «В целях колонизации... отдаленных районов... и эксплуатации их природных богатств» приказано создать сеть исправительно-трудовых лагерей (ИТЛ) ОГПУ. Согласно этому же постановлению все лица, осужденные к лишению свободы на сроки от трех лет и выше, должны были направляться в эти лагеря. В местах заключения, подчиненных НКВД, оказывались только осужденные на срок до трех лет. ГУМЗы также включились в выполнение пятилетнего плана. Однако их судьба фактически была предрешена. Когда 15 декабря 1930 г. совместным декретом СНК СССР и ЦИК республиканские НКВД были ликви-

дированы, подведомственные ГУМЗам места заключения передали (временно) республиканским НКЮ⁴¹.

В 1923 г. в целях экономии средств Организационно-административное управление и Главное управление милиции были объединены в Центральное административное управление (далее — ЦАУ) с сокращением штатов в два раза. ЦАУ состояло из административного отдела, отдела милиции, отдела уголовного розыска, секретариата. При губернских и уездных облисполкомах в 1925 г. были созданы административные отделы, состоявшие из подразделов: общего, милиции, уголовного розыска, инспекции мест заключения.

Многие изменения в системе и структуре органов внутренних дел нашли отражение в новом Положении о НКВД от 27 марта 1927 г. Особенностью 1920-х гг. являлась децентрализация управления деятельностью органов внутренних дел в масштабах СССР. Управление внутренними делами составляло исключительную компетенцию союзных республик. Основной формой сотрудничества между республиками стали двусторонние договоры. Первое такое соглашение было заключено между РСФСР и Украиной в 1922 г. Позже стали проводиться Всесоюзные совещания наркомов внутренних дел, решения которых были обязательными.

Главное место в системе органов внутренних дел принадлежало милиции. В декабре 1921 г. была ликвидирована промышленная милиция. По инициативе с мест была найдена новая форма — ведомственная милиция. Подразделения ведомственной милиции создавались на договорных началах и содержались за счет средств обслуживаемых объектов. На 1 января 1929 г. в штатах милиции РСФСР насчитывалось: государственная милиция — 37 800 сотрудников, ведомственная милиция — 37 606, уголовный розыск — 4722. Для улучшения работы уголовного розыска приказом НКВД РСФСР от 10 апреля 1922 г. было создано Центральное управление уголовного розыска НКВД РСФСР. Его структура и направления деятельности определялись в Положении об Управлении уголовным розыском Республики. Согласно этому положению уголовный розыск выделялся в самостоятельное подразделение с непосредственным подчинением НКВД, но уже в 1923 г. с преобразованием управления в отдел уголовного розыска Центрального административного управления НКВД РСФСР он потерял этот статус⁴².

⁴¹ Джекобсон М., Смирнов М. Б. Указ. соч.

⁴² Камалова Г. Т. Организационно-правовые основы деятельности советской милиции (1920-1923 гг.) // Вестник ЮУрГУ. 2007. № 4. С. 17–18.

Острой была проблема кадров. Нехватка финансовых ресурсов в сочетании с классовым подходом не позволяла обеспечить отбор в милицию людей, отвечающих необходимым требованиям. Привлечение старых специалистов не практиковалось. Личный состав был вооружен на 50–55%, преимущественно винтовками старых образцов. Револьверов не хватало для командирского состава и работников уголовного розыска. Обмундирована милиция была на одну треть, часто вместо сапог выдавали лапти. Кроме того, в 1921–1922 гг. численность была сокращена на 60%. Ее содержание было переведено на местный бюджет, что привело к ухудшению материального обеспечения. В 1925–1927 гг. средняя месячная зарплата сотрудников милиции крупных городов составляла 44,5 руб. (меньшую зарплату имели только служащие учреждений социального обеспечения для взрослых — 39,5 руб.), в то время как средняя месячная зарплата рабочих промышленности составляла 58 руб., служащих государственных учреждений — 78 руб.⁴³

Руководство понимало, что состояние кадров неудовлетворительно, но главным средством решения кадрового вопроса стали партийные и прочие мобилизации: рабочих от станка, крестьян от сохи, а также так называемые чистки личного состава от неблагонадежного, враждебного элемента. Необходимость решения кадровой проблемы подталкивала к организации и развитию на территории всех регионов советской России ведомственных курсов и школ профессиональной подготовки работников милиции. К концу 1920-х гг. в стране для подготовки и переподготовки сотрудников милиции и уголовного розыска существовали школы среднего начсостава, школы младшего начсостава, краткосрочные курсы.

Некоторые меры по улучшению материального положения (разовое повышение оклада, установление шефства над органами милиции, введение материального стимулирования) не решали проблемы. В начале 1922 г. Отдел уголовного розыска НКВД РСФСР, обобщив различные суждения о материальном поощрении работников за результаты труда, подготовил предложения о премировании сотрудников за раскрытие краж и других имущественных преступлений и разысканное имущество, похищенное преступниками у пострадавших как физических, так и юридических лиц. В соответствии с Декретом СНК РСФСР от 18 июля 1922 г. Наркомат внутренних дел была разработана Инструкция о взимании премий за разысканное угрозысками имущество. При этом подчеркивалось, что «при неуплате причитающегося вознаграждения, надлежит взыска-

⁴³ Статистический справочник СССР за 1928 г. М., 1929. С. 546–550.

вать таковое судебным порядком». Особо оговаривалось, что «частные лица, принадлежащие к трудящимся, независимо от суммы разысканных ценностей, от уплаты процентного вознаграждения освобождаются». Суммы премиального вознаграждения составляли особый фонд, находившийся в распоряжении начальника соответствующего подразделения уголовного розыска. Он и производил распределение этих средств⁴⁴.

После окончания Гражданской войны возник вопрос о введении для милиции форменной одежды, отличной от обмундирования Красной Армии.

В связи с этим и в целях установления единообразия в отношении внешнего вида работников милиции губерний и областей введена новая форма одежды, утвержденная ВЦИК РСФСР 9 ноября 1922 г., в которую не позднее 1 января 1924 г. должны были быть одеты лица командного состава и милиционеры всех милицеских объединений⁴⁵.

Милиция в 1920-е гг. определялась как вооруженный исполнительный орган, вооруженная часть особого назначения. Исполнительный характер милиции выражался в возложении на нее обязанностей содействия органам всех государственных ведомств. Это отражало слабость государственного аппарата. Следует иметь в виду, что законодательство того времени не знало различия представительных и исполнительных органов. «Исполнительный» означало, прежде всего, подсобный, вспомогательный орган. Компетенция милиции не была четко определена. Круг ее обязанностей был весьма широк, но местные органы власти постоянно добавляли новые. В целях сокращения административно-управленческих расходов местные органы власти сокращали дворников, сторожей и пр., а их функции передавали милиции. На последнюю возлагалось, например, выведение к указанному сроку тараканов, наблюдение за тем, «чтобы домовладельцы следили, чтобы гусеницы не переползали из одного сада в другой»⁴⁶.

Подсобное положение милиции и уголовного розыска по отношению к органам ОГПУ и прокурорско-следственным было закреплено нормативно. Роль и место милиции в системе правоохранительных органов оценивали весьма низко. Из года в год ухудшалась ситуация с кадрами.

⁴⁴ Полубинский В. И. НЭП в уголовно-розыскной службе // История органов внутренних дел России : сб. науч. тр. М., 2003. Вып. 7. С. 30–31.

⁴⁵ Токарь Л. Н. История российского форменного костюма. Советская милиция 1918–1991 гг. СПб., 1995. С. 13.

⁴⁶ Органы и войска МВД России : краткий исторический очерк / В. Ф. Некрасов [и др.]. С. 240.

Из такого положения виделось два выхода, связанных с изменением статуса милиции.

1. Ликвидация милиции как штатного государственного органа, возложение ее функций на население в соответствии с идеей пролетарской милиции и многовековым опытом общинной организации жизни.

2. Организационное объединение с одним из правоохранительных органов — Наркоматом юстиции или ОГПУ.

Таким образом, в 1920-е гг. шел поиск оптимальной структуры милиции, была проведена большая работа по созданию правовой базы ее организации и деятельности. Однако на процесс совершенствования структуры органов охраны общественного порядка оказывала влияние политическая практика, желание превратить милицию в дополнительную силу массового террора, что в итоге привело к упразднению НКВД и передаче его оперативных подразделений в ОГПУ. Стремление ввести деятельность органов внутренних дел, в том числе и милиции, в рамки социалистической законности, безусловно, являлось положительным, сократило произвол в их деятельности. Но сторонники сохранения деятельности вне правовой формы как более целесообразной также имели сильные позиции. К тому же нечеткое определение состава преступления в некоторых статьях УК РСФСР 1922 г. и последующих нормативных актах, применение принципа обратной силы закона, допущение применения аналогии в уголовном праве приводили к нарушению принципа справедливости и создавали почву для правоприменительного субъективизма органов внутренних дел.

Основные направления деятельности советской милиции в 1920-е гг. определялись общими задачами восстановительного периода, начавшейся индустриализации страны и коллективизации сельского хозяйства. В 1920–1922 гг. милиция приняла участие в ликвидации так называемой внешней и внутренней контрреволюции. Явление политического бандитизма было неоднозначным. Основу сил мятежников составляло доведенное до отчаяния крестьянство. Самый громкий (Кронштадтский) мятеж подняли революционные, красные матросы. Власть, жестоко подавляя мятежи, в то же время вынуждена была изменить внутреннюю политику — перейти к нэпу. Поэтому здесь милиция выступала как вооруженная сила партии, направленная на подавление оппозиции. Не случайно именно после этих событий Президиум ВЦИК в 1922 г. распространил право награждения орденом Красного Знамени и на работников милиции. Однако к выступлениям под политическими лозунгами присоединялся и уголовный элемент, часто политический бандитизм перерождался в уголовный.

В целях активизации борьбы с преступностью усиливалась наружная служба милиции: увеличивалось количество ночных патрулей, формировались конные милицейские отряды. Деятельность милиции оценивалась по раскрываемости преступлений, а она постоянно в 1920-е гг. возрастала. Вместе с тем слабо были разработаны вопросы уголовной статистики, регистрации преступного контингента, составления словесного портрета, методического обеспечения проведения следственно-розыскных мероприятий, изъятия и закрепления вещественных доказательств, на что обращал внимание отдел уголовного розыска ЦАУ НКВД РСФСР в Заключении по программам обучения сотрудников уголовного розыска в школах комсостава милиции от 5 августа 1924 г. Упор в специальной подготовке был сделан на соответствующие программы по уголовно-розыскной тематике. Они предусматривали обязательное изучение следующих основных направлений: предотвращения готовящихся, пресечения начавшихся и раскрытия совершенных преступных деяний; уголовной тактики, включающей характеристику «случайных», «привычных», профессиональных преступников и рецидивистов; главных категорий преступников по роду преступной деятельности; тайных способов сношения в преступном мире (звуковые, письменные, условные); воровского языка («блатной музыки»); основных видов применяемых шифров; розыска и дознания; задач негласного розыска и его особенностей; методов конспирации и расследования преступлений; видов преступлений, совершенных преступниками-профессионалами и рецидивистами; распознавания работы указанной категории преступников и других форм, средств и методов уголовно-розыскной деятельности.

В мае 1922 г. при УУР НКВД РСФСР создаются Научно-технический отдел и Центральное бюро дактилоскопической регистрации. ГУМ неоднократно предупреждало аппараты уголовного розыска на местах об обязательности фотографирования и учета преступников, кем бы они ни доставлялись. Отрицательно на эффективности борьбы с уголовной преступностью сказывалась мягкость решений судов этого времени — судимости аннулировались по давности сроков, многие данные не подтверждались ничем, кроме слов самих рецидивистов. Образцом творческого умелого руководства подчиненными была работа С. Ф. Кабанова (сначала начальник витебского губернского уголовного розыска, затем ответственный работник Центроурыска РСФСР). Он явился инициатором специализации работы розыскных отделений, под его руководством было ликвидировано более 100 бандитских групп.

Почти половина преступлений в 1920-е гг. приходилась на кражи. Наибольшую опасность для общества представляло конокрадство. Лошадей воровали даже в городах. Известная своей жестокостью банда Агафончика (действовала в районе Витебска, Пскова), угоняя лошадей, убивала свидетелей. В конце июля 1926 г. работники уголовного розыска задержали 37 воров-конокрадов из этой банды. Удельный вес раскрытых преступлений был все же низок, так как район розыска надо было распространять на большую территорию, конокрады не имели, как правило, постоянного места жительства. Была введена обязательная документация на лошадей, в некоторых отделах создавались специальные отделы по борьбе с конокрадством.

Одним из самых распространенных видов городской преступности было хулиганство. Основную массу нарушителей общественного порядка до революции составляли мелкие приказчики, ремесленники, люмпены, босяки. В период Гражданской войны наблюдалось сокращение случаев хулиганства, но с возвращением к мирной жизни количество хулиганств резко выросло, доля осужденных за этот вид правонарушений увеличилась с 2 до 17%. Три четверти хулиганов составляла рабочая молодежь. Драки «стенка на стенку» вызвали даже специальное решение об искоренении кулачных боев. Рабочая молодежь демонстрировала бессмысленные выходы, вроде закидывания камнями и палками самолетов Авиахима в дни демонстраций. В 1926 г. около 30% хулиганов задерживалось за избиение прохожих, 28 — за дебош в пьяном виде, 17 — за публичную ругань, 13% — за сопротивление милиции. Распространению хулиганства в рабочей среде способствовали культивируемое пролетарское чванство, поощрение властью хулиганских выходов во время антирелигиозных кампаний. А. В. Луначарский в 1927 г. рассуждал, что существует тип хулигана, полезный для социализма, если агрессия направлена против буржуазии. При этом не учитывалось, что конфликт с общественным порядком — достаточно традиционная форма взаимоотношений молодежи с окружающей средой. Но если на первых порах основным методом воздействия на хулиганов было общественное порицание, то в конце концов власть отреагировала на рост подобных правонарушений решением разом с ними покончить. На совещании работников городской милиции в сентябре 1926 г. было принято постановление: в тех случаях, когда хулиганы действуют группой, квалифицировать их преступления как бандитизм. Сотрудники милиции выступали с докладами и лекциями среди населения, широкая кампания развернулась против хулиганства в печати, дела о хулиганстве рассматривались в срочном порядке.

Главными источниками хулиганства были пьянство и алкоголизм. В 1925 г. впервые со времени Первой мировой войны была официально разрешена продажа водки, в народе ее именовали «рыковкой». Власти разрешили почти безудержно наращивать производство алкоголя, продажа которого давала колоссальные доходы. Рост пьянства заставил президиум Ленсовета принять в октябре 1926 г. решение об организации в стране первых в СССР медвытрезвителей⁴⁷.

В период индустриализации и коллективизации страны деятельность милиции была направлена и на охрану советского строя и народного хозяйства. В конце 1920-х гг. органам милиции приходилось расследовать дела по фактам срыва заготовок сельскохозяйственной продукции, весеннего сева, уклонения от участия в лесозаготовках.

В условиях осуществления новой экономической политики большое значение приобрела административная деятельность милиции. Основные виды этой деятельности — административный надзор, наружная служба, наложение административных взысканий, осуществление разрешительной системы, наблюдение за проведением в жизнь обязательных постановлений исполкомов и других органов Советской власти, взыскание штрафов, наложенных на нарушителей этих постановлений, — получили нормативное оформление и занимали значительное место в работе милиции.

Круг решаемых милицией и уголовным розыском в 1920–1930-е гг. задач не ограничивался борьбой с преступлениями и правонарушениями. В ущерб основной работе сотрудники всех рангов стали участвовать в проведении политических кампаний, выезжали в командировки для оказания содействия местным властям в процессе коллективизации, ликвидации кулачества как класса, «борьбе с браком» и в других мероприятиях. На милицию были также возложены обязанности охраны и конвоирования раскулаченных спецпереселенцев. Выполнение этих несвойственных для органов внутренних дел функций негативно сказывалось на охране правопорядка и серьезно подрывало авторитет милиции среди населения.

Привлечение населения к охране общественного порядка и борьбе с преступностью в рассматриваемый период занимало важное место в деятельности правящей партии и советских органов. Идея народной милиции в Советском государстве всегда была популярна, а формы взаимодействия милиции и общественности в 1920–1930-е гг. — многообразны.

⁴⁷ Лебина Н. Б. Теневые стороны жизни советского города 1920–1930-е гг. // Вопросы истории. 1994. № 2. С. 30–45.

Население, прежде всего сельское, принимало участие в борьбе с бандитизмом. При многих сельских Советах возникали инициативные группы по борьбе с бандитизмом, местное население выставяло ночью дозоры. Для борьбы с конокрадами в середине 1920-х гг. повсеместно были организованы сельские караулы и добровольные дружины. В 1918–1922 гг. в крупных промышленных городах создавались группы оказания помощи милиции. При местных Советах существовали административные комиссии, проверявшие и контролировавшие работу местных подразделений милиции, в состав которых входили представители общественности. С 1926 г. стали формироваться комиссии общественного порядка (КОПы), в которые входили партийные и комсомольские активисты, рабочие и члены административных секций районных Советов. Во время кампании по борьбе с хулиганством органам милиции предоставлялось право требовать от граждан содействия для прекращения беспорядка и доставки задержанных в отделение, давать им какие-либо поручения. За их невыполнение, а также за оскорбление граждан, оказывающих содействие органам милиции, устанавливалась уголовная ответственность. В течение 1926–1927 гг. почти повсеместно создавались дружины по борьбе с пьянством и хулиганством. На селе в качестве формы массового участия населения в работе милиции в первой половине 1920-х гг. получил распространение институт сельских исполнителей. Сельским исполнителям, назначаемым сельсоветом из числа постоянных жителей на два месяца, были предоставлены некоторые права: задерживать преступников, конвоировать в милицию и пр. В Инструкции от 27 марта 1927 г. закреплялась их дисциплинарная и уголовная ответственность как должностных лиц⁴⁸.

В 1928 г. уральские рабочие выступили инициаторами привлечения общественности к оказанию помощи милиции в форме обществ содействия (осодмил). Центральному аппарату уголовного розыска было дано поручение разработать план мероприятий. Общества создавались на промышленных предприятиях и в сельской местности. Они складывались из ячеек численностью не менее трех человек. Осодмилыцы имели право составлять протоколы о нарушениях, охранять до прибытия милиции следы преступлений и др. Как показала практика, деятельность осодмилцев содействовала не только укреплению общественного порядка, но и повышению производственной дисциплины: сократилось число прогулов, аварий, несчастных случаев. По вечерам на улицах стало безопаснее. Осод-

⁴⁸ *Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк* : в 2 т. Т. 2. С. 221.

мили работали под руководством местных органов власти и действовали совместно с органами НКВД. Правовой статус осодмилов был оформлен постановлением СНК РСФСР от 25 мая 1930 г. «Об обществах содействия органам милиции и уголовного розыска»⁴⁹. Осодмилы становились единой формой массового участия населения в охране общественного порядка и создавались в целях привлечения трудящихся к активному участию в работе органов милиции и уголовного розыска по борьбе с нарушениями общественного порядка, хулиганством. Общества состояли при административно-правовых секциях (комиссиях) Советов и проводили свою работу под общим руководством городских, поселковых и сельских Советов. Оперативное руководство и инструктирование общественников возлагалось на местные органы милиции и уголовного розыска. Они могли привлекать общественников к участию в рейдах по выявлению преступных элементов, к производству обысков в качестве понятых. Добровольцы дежурили в отделениях милиции, наблюдали за порядком в общественных местах. При исполнении своих обязанностей они пользовались правами должностных лиц, имели удостоверения и носили нагрудные знаки. В особых случаях осодмильцам выдавалось огнестрельное оружие, которое подлежало сдаче по окончании дежурства. В некоторых районах более половины лиц, задержанных за хулиганство, приходилось на долю осодмилов.

К концу 1930 г. общества содействия органам милиции и уголовного розыска стали неотъемлемой частью правоохранительной системы страны. Осодмил стал универсальной формой участия граждан в охране правопорядка и послужил основой для экспериментального перехода на милиционную систему на территории Уральского региона. Практика очень скоро показала, что добровольные формирования не могут заменить профессиональной милиции. Причинами этого стали как низкий уровень правовой грамотности населения, что неизбежно вело к нарушениям законности со стороны общественников, так и изменения политической обстановки в стране. Но государство не отказалось от помощи общественности, а видоизменило структурно-правовой статус организации, адаптировав ее к складывающейся общественно-политической обстановке и полностью подчинив органам милиции.

Наряду с серьезными перестановками в самой милиции, прошли чистки рядов добровольных помощников органов правопорядка. Основ-

⁴⁹ Шведов В. В. Общества содействия милиции в правоохранительной деятельности РСФСР (1928–1932 гг.). URL: http://mmj.ru/newest_history.html?&article=492&cHash=83ef028bcf (дата обращения: 30.07.2015).

ным итогом стало ужесточение контроля за деятельностью ячеек со стороны органов милиции и уголовного розыска. В связи с усилением централизации в руководстве органами охраны общественного порядка было признано необходимым приблизить деятельность обществ к конкретной практической работе милиции, организовать их непосредственно при органах внутренних дел.

СНК РСФСР 26 апреля 1932 г. принял постановление «О реорганизации обществ содействия органам милиции и уголовного розыска». Основной формой участия трудящихся в охране общественного порядка стали бригады содействия милиции (бригадмил). Они создавались по инициативе органов милиции и работали под руководством ее районных и городских управлений. Руководил деятельностью этих подразделений добровольных помощников милиции бригадир, избиравшийся на общем собрании коллектива и утверждаемый Управлением РКМ. Подобная форма участия граждан в охране общественного порядка просуществовала вплоть до конца 1958 г.⁵⁰

Дискуссии о месте и роли НКВД в государственном механизме завершились в декабре 1930 г. принятием ЦИК и СНК СССР решения о ликвидации народных комиссариатов республик. На наш взгляд, следует согласиться с мнением О. И. Чердакова о том, что в ходе формирования репрессивно-карательного аппарата тоталитарной властью было отдано предпочтение одной из конфликтующих структур — ОГПУ, которая оказалась более пригодной для реализации политики верхушки партии и лично И. В. Сталина⁵¹.

Литература

История развития МВД России. 1802–2002 гг. : учеб.-справ. пособие в схемах и комментариях / под ред. А. М. Смирного. М., 2002.

Колемасов В. Н. Организационно-правовые основы создания советской милиции // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 1.

Костин Ю. В. Исторический опыт борьбы с негативными явлениями в деятельности советской милиции в 1920-е гг. // История государства и права. 2009. № 22.

Малыгин А. Я. Правоохранительные органы белых правительств / А. Я. Малыгин, М. М. Степанов. М., 1999.

МВД России : энциклопедия / гл. ред. В. Ф. Некрасов. М., 2002.

Петров А. В. К вопросу о правовом обеспечении организации и деятельности милиции Временного правительства и милиции «белых» пра-

⁵⁰ Там же.

⁵¹ Чердаков О. И. Указ. соч. С. 123.

вительств Урала и Сибири // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. № 1.

Рыбников В. В. История правоохранительных органов Отечества : учеб. пособие / В. В. Рыбников, Г. В. Алексушин. М., 2008.

Шабельникова Н. А. Милиция в системе исполнительной власти в 1917–1930 гг.: теоретические и организационно-правовые аспекты // История государства и права. 2010. № 14.

Вопросы для контроля и самоконтроля

1. Почему был ликвидирован полицейский аппарат царской России в период Февральской революции?

2. Каковы особенности становления и деятельности милиции Временного правительства в условиях децентрализации государственного механизма?

3. Каковы причины неэффективности милиции Временного правительства?

4. Есть ли преемственность в развитии органов внутренних дел в Советском государстве с органами внутренних дел Российской империи?

5. Почему в период Гражданской войны наблюдается сходство функций НКВД и ВЧК?

6. Какие нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность советской милиции, являются важнейшими?

7. Какое влияние оказала Гражданская война на процесс становления и развития организационно-правовых основ защиты общественного порядка?

8. Каковы основные особенности кадровой политики Советского государства в отношении органов милиции?

9. Какие основные процессы в развитии органов внутренних дел в 1920-е гг. можно выделить?

Тестовые задания

1. После появления Декларации Временного правительства от 3 марта 1917 г., которая провозгласила задачу «замены полиции народной милицией», в городскую милицию г. Петрограда записались юнкер А. Ивановский, рабочий П. Нефедов, студент И. Петров. О каком принципе формирования милиции в этот период свидетельствуют указанные факты?

А. Принцип гласности.

Б. Принцип добровольности.

В. Принцип профессионализма.

2. Проанализируйте положения постановления ЦИК СССР «Об образовании Общесоюзного Народного комиссариата внутренних дел»: « 1. Образовать Общесоюзный Народный комиссариат внутренних дел со включением в его состав Объединенного государственного политического управления (ОГПУ)... 4. В союзных республиках организовать республиканские народные комиссариаты внутренних дел, действующие на основе Положения об общесоюзном Народном комиссариате внутренних дел... В автономных республиках, краях и областях организовать управления Народного комиссариата внутренних дел союзных республик. Какая важнейшая цель создания НКВД в них прослеживается?

А. Внесение единства в организацию и деятельность высших и местных органов власти.

Б. Обеспечение охраны общественного порядка.

В. Осуществление функций управления.

3. В декабре 1917 г. в Петрограде была ликвидирована забастовка государственных служащих. В процессе ликвидации был проведен обыск, в результате которого были изъяты платежные ведомости с фамилиями лиц, получавших от стачечного комитета денежную помощь, выявлены источники этих средств и т. д. Какой государственный орган осуществлял указанные действия?

А. ВЦИК.

Б. ВЧК.

В. ГПУ.

4. Проанализируйте положение инструкции «Об организации Советской рабоче-крестьянской милиции» 1918 г.: «Советская рабоче-крестьянская милиция является исполнительным органом рабоче-крестьянской центральной власти на местах, состоящей в непосредственном ведении местных Советов, и подчиняется общему руководству Народного комиссариата по внутренним делам». Какой принцип организации советской милиции в ней закреплён?

А. Принцип двойного подчинения.

Б. Принцип разделения властей.

В. Принцип демократизма.

5. В июле 1918 г. в Ярославской губернии прошел мятеж, в котором милиция фактически отказалась поддерживать советскую власть. После этого была произведена чистка кадрового состава, и важнейшим условием принятия новых сотрудников стали ответы на вопросы в анкете об их политических взглядах и отношении к мя-

тежу. О какой тенденции в формировании советской милиции говорит эта ситуация?

- А. Стабилизация кадровой политики.
- Б. Централизация деятельности милиции.
- В. Политизация милиции на большевистской платформе.

6. В 1928 г. на металлургическом заводе в г. Каменске была создана ячейка общества, оказывающая помощь в поддержании общественного порядка, в состав которой вошли рабочие Н. Кряжков, В. Немиров, П. Потапов и др. В свободное от работы время они участвовали в рейдах по выявлению преступных элементов, дежурили в отделениях милиции, наблюдали за порядком в общественных местах. Как назывались такие общества?

- А. Общества содействия органам милиции и уголовного розыска.
- Б. Добровольные народные дружины.
- В. Общества охраны общественного порядка.

ГЛАВА VI. РАЗВИТИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПРЕДВОЕННЫЕ ГОДЫ. СИСТЕМА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ (1930–1945)

Учебные вопросы

1. НКВД СССР в 1930-е гг.
2. Органы внутренних дел в годы Великой Отечественной войны.

Основные термины: Верховный совет СССР, Государственный комитет обороны СССР, индустриализация, коллективизация, номенклатура, Особое совещание при НКВД СССР, ОБХСС, ГАИ, сталинизм, тоталитаризм, тройки.

Основные нормативные правовые акты: Положение от 25 мая 1931 г. «О рабоче-крестьянской милиции»; постановление ЦИК и СНК СССР от 27 декабря 1932 г. «Об установлении единой паспортной системы по СССР и обязательной прописки паспортов»; постановление ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. «Об образовании общесоюзного Народного комиссариата внутренних дел»; Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении».

§ 1. НКВД СССР в 1930-е гг.

После ликвидации НКВД республик деятельностью милиции руководили Главные управления милиции и уголовного розыска при СНК республик. Учреждения исполнения наказания передавались Народному комиссариату юстиции республик. Коммунальное хозяйство окончательно выделилось в самостоятельное ведомство. Подчинение милиции Главной инспекции при ОГПУ СССР положило начало ее централизации в масштабах всего СССР. Эта централизация была закреплена в 1931 г. в Положении о рабоче-крестьянской милиции, в котором также было впер-

вые дано определение милиции как административно-исполнительного органа. Милиция делилась на общую и ведомственную. Общая милиция переводилась с местного бюджета на государственный и теперь снабжалась в централизованном порядке. С созданием в 1932 г. Главного управления рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ СССР это ведомство добивается изъятия милиции из ведения СНК республик.

Приказом Главного управления милиции и уголовного розыска при СНК РСФСР от 22 апреля 1931 г. № 18 была введена новая форма одежды для милиции и уголовного розыска.

Установление единой централизованной системы органов милиции укрепило ее материальную базу, позволило повысить профессиональный уровень кадров. Вместе с тем эта мера превращала милицию в придаток органов государственной безопасности, политической полиции Советского государства. Это усилило политизированный характер советской милиции, что, по общему мнению западных ученых, являлось важным ее отличием от полиций демократических государств того времени¹. ОГПУ получило возможность использовать в своих целях милицию и уголовный розыск.

Процесс централизации завершился созданием 10 июля 1934 г. НКВД СССР. Главное управление милиции НКВД СССР сосредоточило в своих руках решение всех оперативных вопросов, нижестоящие органы без согласования с главком не могли решить ни одного значительного вопроса. Фактически был ликвидирован принцип двойного подчинения советской милиции. Такая централизация в построении органов милиции привела к тому, что их работники на местах в значительной мере перестали проявлять инициативу, самостоятельность, ожидали директив от вышестоящих органов, что отрицательно повлияло на качество работы.

После ликвидации НКВД республик выполнявшиеся ими задачи были распределены между различными ведомствами. В результате основные элементы государственного механизма, призванные обеспечивать порядок и безопасность, оказались раздроблены, что ухудшало их управляемость, взаимодействие. Их объединение было необходимым и в целях укрепления власти, обеспечения ее эффективным инструментом репрессий, что и произошло на базе ОГПУ, реорганизованного в Народный комиссариат внутренних дел СССР 10 июля 1934 г.

Первым наркомом внутренних дел СССР стал бывший заместитель председателя ОГПУ Г. Г. Ягода. Первоначально структура нового ведом-

¹ *Shelley L. J. Policing Soviet Society. London, 1996. P. 25.*

ства мало отличалась от структуры ОГПУ². В составе центрального аппарата были образованы главные управления: государственной безопасности (ГУГБ), милиции (ГУРКМ), пограничной и внутренней охраны (ГУПВО), исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений (ГУЛАГ), пожарной охраны (ГУПО), а также отдел актов гражданского состояния (ОАГС) и административно-хозяйственное управление (АХУ)³.

В структуре НКВД СССР в дальнейшем возрастал удельный вес подразделений, ведавших местами лишения свободы. В его ведении находились управление шоссейным и дорожным строительством (оно велось, как правило, силами заключенных). НКВД являлся распорядителем многочисленной трудовой армии из заключенных колоний и лагерей и из спецпоселенцев, а вследствие этого — одним из важнейших в стране хозяйственных и строительных ведомств, которое осваивало около 6% капитального строительства. НКВД также обеспечивал рабочей силой стройки и предприятия других ведомств, направляя туда заключенных. В 1930-е гг. в системе НКВД созданы закрытые научно-исследовательские институты и конструкторские бюро, в которых работали ученые и инженеры-конструкторы из числа заключенных. Так, Особое конструкторское бюро управления НКВД Ленинградской области было организовано в мае 1937 г. правительственным решением и объединяло около 100 заключенных специалистов⁴.

В НКВД СССР входили технические подразделения шифровки и дешифровки, охраны правительственной связи, фельдъегерская служба и т. д. Он контролировал работу военных трибуналов войск НКВД СССР. В ведении НКВД к концу 1930-х гг. находились картография, управление мер и весов, переселенческое и архивное дело. Появление таких функций, как осуществление гражданской и противовоздушной обороны, обеспечение мобилизации на случай войны, свидетельствовало о том, что военизированность как особенность формирующейся системы органов внутренних дел Советского государства усиливалась к концу 1930-х гг.

Это прежде всего было обусловлено процессом укрепления обороноспособности страны, важную роль в котором играл НКВД СССР и его

² Кокурин А., Петров Н. НКВД: структура, функции, кадры // Свободная мысль. 1997. № 6. С. 103.

³ Министерство внутренних дел России: 1802–2002: исторический очерк: в 2 т. СПб., 2002. Т. 2. С. 186.

⁴ Там же. С. 251.

органы. Так, в предвоенные годы совершенствовалась система управления внутренними войсками НКВД СССР. В 1934 г. в составе НКВД СССР было создано Главное управление пограничной и внутренней охраны НКВД СССР, впоследствии преобразованное в Главное управление пограничных и внутренних войск. К задачам войск пограничной охраны и войск НКВД относились охрана государственной границы СССР, борьба с бандитизмом и бандпособничеством, охрана железных дорог и предприятий промышленности, охрана мест заключения и конвоирование заключенных. В 1939 г. по постановлению СНК СССР Главное управление пограничных и внутренних войск было разделено на 6 главных управлений по видам войск (пограничные войска НКВД СССР, войска НКВД СССР по охране железнодорожных сооружений, войска НКВД СССР по охране особо важных предприятий промышленности, конвойные войска НКВД СССР, военного снабжения НКВД СССР, Главное военно-строительное управление войск НКВД СССР), была введена должность заместителя наркома по войскам⁵.

Принимаемые перед войной меры по укреплению обороноспособности страны требовали максимального вовлечения заключенных в трудовые процессы. В предвоенный период НКВД СССР организовал лагеря специального, оборонного, промышленного, железнодорожного и шоссейного строительства, по сооружению аэродромов, строительству и эксплуатации предприятий горно-металлургической, топливной, химической, целлюлозно-бумажной промышленности. Соответственно в составе ГУЛАГа НКВД СССР были созданы управления специализированных лагерей, которые обеспечивали решение тех или иных народно-хозяйственных задач⁶.

Приказом НКВД СССР от 15 июня 1939 г. «Об отмене практики зачета рабочих дней и условно-досрочного освобождения» в целях максимального использования рабочей силы заключенных на строительстве и производстве была отменена практика досрочного освобождения заключенных. И хотя вскоре институт досрочного освобождения был восстановлен, он применялся крайне ограниченно. 2 августа 1939 г. приказом НКВД СССР была введена в действие Временная инструкция о режиме содержания заключенных в исправительно-трудовых лагерях НКВД СССР. В качестве приоритетной в инструкции ставилась задача надежной изоляции преступников и наиболее эффективного их использования в трудовых процессах.

⁵ *Органы и войска МВД России : краткий исторический очерк.* М., 1996. С. 297.

⁶ Там же. С. 359.

Образование на базе ОГПУ Наркомата внутренних дел СССР явилось одним из этапов формирования тоталитарного государственного режима. Создание НКВД СССР стало важнейшим элементом стратегии Сталина на установление режима личной власти, так как этот орган был призван сыграть главную роль в устранении с политической арены неугодных лиц. В соответствии с Конституцией СССР 1936 г. аналогичные наркоматы были введены во всех республиках. В РСФСР сначала действовал институт уполномоченного НКВД СССР, а потом — союзный наркомат. НКВД СССР по своим возможностям превосходил все ранее существовавшие институты принуждения. К 1936 г. он фактически подчинялся только Сталину и являлся лидирующим силовым ведомством в СССР.

Предусмотренное постановлением ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. «Об образовании общесоюзного НКВД» создание Особого совещания при НКВД СССР было осуществлено на основе постановления ЦИК СССР и СНК СССР от 5 ноября 1934 г. «Об Особом совещании НКВД СССР». Особое совещание, выполняя функции внесудебной расправы, наделялось правом применять в качестве меры наказания ссылку на срок до 5 лет, заключение в лагерь на тот же срок и т. п. В дальнейшем его полномочия расширялись: было предоставлено право осуждать на срок до 8 лет в исправительно-трудовых лагерях, а в период с 1941 г. по 1953 г. применять высшую меру наказания⁷.

В состав Особого совещания входили заместитель наркома внутренних дел СССР, уполномоченный НКВД СССР по РСФСР, начальник ГУРКМ, комиссар внутренних дел союзной республики, на территории которой возникало дело. В постановлении декларировалась необходимость участия в совещании прокурора Союза или его заместителя. 11 июля 1934 г. НКВД получил право формировать институты внесудебной репрессии на местах, вошедшие в историю как «тройки». Несмотря на то что 17 ноября 1938 г. постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) «тройки» были ликвидированы, внесудебные репрессии продолжались. Таким образом, НКВД СССР, в противоречие не только основным принципам права, но и действовавшей Конституции СССР, посредством существовавших при нем органов внесудебной репрессии рассматривал дела во внесудебном порядке, а также заочно. Через «тройки» проходили дела не только по политическим, но и по уголовным преступлениям. Срок рассмотрения устанавливался не более 15 дней. «Тройки» самостоятельно рассматривали политические и уголовные дела, не считаясь с нор-

⁷ Кокурин А., Петров Н. Указ. соч. С. 107.

мами судопроизводства. Органы внесудебной репрессии явились основным элементом механизма массовых репрессий 1930–1940-х гг., инициатором которых стало высшее руководство страны, а главным инструментом — НКВД СССР. «В органах внутренних дел насаждался режим строжайшей секретности, замкнутости, оторванности от масс, ставка делалась на принудительные, силовые методы, органы были превращены в послушный аппарат проведения репрессивной политики»⁸. Нельзя не отметить, что, в отличие от других советских ведомств, деятельность которых подвергалась критике в печати по итогам проверок Комиссии партийного контроля, работа НКВД, и особенно Главного управления государственной безопасности (ГУГБ), не подлежала публичному обсуждению⁹.

Права прокуратуры по надзору за законностью осуществления следствия органами внутренних дел были ограничены в этот период. Предложения Главного прокурора СССР И. А. Акулова сузить внесудебные полномочия Особого совещания НКВД СССР, оставив за ним право административной высылки и заключения в концлагерь сроком до трех лет, были отклонены.

Следует заметить, что под массовыми, или сталинскими, репрессиями в исторической науке обычно понимают политические репрессии 1930-х гг. (и отчасти второй половины 1940-х гг.), отличая их от «красного террора» Гражданской войны и репрессий досталинского периода. К сталинским репрессиям относятся приговоры на основании ст. 58 Уголовного кодекса о контрреволюционной деятельности, согласно которой контрреволюционным считалось «действие, направленное к свержению, подрыву или ослаблению власти рабоче-крестьянских Советов и... правительств Союза ССР, союзных и автономных республик к подрыву или ослаблению внешней безопасности Союза ССР и основных хозяйственных, политических и национальных завоеваний пролетарской революции». По этой статье за 1930–1939 гг. были осуждены 2,8 млн человек. В январе 1938 г. пик массовых репрессий был пройден, деятельность «троек» приостановлена. Нарком юстиции потребовал от судов строгого соблюдения процессуальных норм, и суды стали возвращать дела на доследование, увеличилось число оправдательных приговоров, несмотря на протесты нового наркома внутренних дел Л. П. Берии. В это время сняты с должностей, осуждены и расстреляны веду-

⁸ Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Епифанов А. Е. История отечественных органов внутренних дел : учебник для вузов. М., 2005. С. 195.

⁹ Хаустов В. Н. Развитие советских органов безопасности: 1917–1953 гг. // Cahiers du Monde Russe. 2001. № 2–4. С. 361.

щие работники НКВД, в числе которых был и нарком внутренних дел Н. И. Ежов. В 1939 г. была проведена массовая реабилитация незаконно осужденных.

Массовые репрессии обеспечивались и принятием ряда законов, отличавшихся несоразмерностью наказания совершенному преступлению. 7 августа 1932 г. принят Закон «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперативов и укреплении общественной (социалистической) собственности»¹⁰. Он вводил в качестве меры судебной репрессии за хищение колхозного и кооперативного имущества высшую меру наказания — расстрел с конфискацией всего имущества. Амнистия по этим делам была запрещена. «Закон о пяти колосках» — так называли его в деревне. За 5 месяцев 1932 г. на его основании было расстреляно 2110 человек. Таким образом, уголовное законодательство облегчало применение массовых репрессий.

Репрессивная деятельность НКВД и его органов на местах активизировалась после убийства С. М. Кирова. 1 декабря 1934 г. было принято постановление «О порядке ведения дел о подготовке или совершении террористических актов» (закон «Об охране вождей»). Следствие по указанным делам должно было заканчиваться в 10-дневный срок, из процесса исключалась состязательность сторон, кассационное обжалование не допускалось.

Но наиболее значимую роль в осуществлении массовых репрессий сыграли не законы, а закрытые письма ЦК, приказы по ведомству НКВД, в которых содержались негласные указания. На местах всегда находились исполнители, которые перевыполняли приказы центра и нередко использовали политическую кампанию для сведения личных счетов. Массовые репрессии идеологически обосновывались сталинской теорией обострения классовой борьбы по мере продвижения к социализму. При этом НКВД не стал ведомством вне партийного контроля. Исследователи, изучавшие проблему взаимоотношений между обкомами партии и управлениями НКВД, отмечают независимость в действиях НКВД разных уровней и элементы критики со стороны партийного руководства в адрес их руководителей даже в период массовых репрессий¹¹. Для повышения самостоятельности и независимости партийного аппарата от органов государственной безопасности И. В. Сталин лично отредактировал предоставленный ему Л. П. Берией приказ о запрещении привлекать к сотрудничеству номенклатурных, партийных, со-

¹⁰ *Собрание законодательства СССР. 1932. № 62, ст. 360.*

¹¹ *Хаустов В. Н. Указ. соч. С. 362.*

ветских, профсоюзных работников. Фактически органам госбезопасности было запрещено вести среди этой социальной прослойки оперативную работу¹².

Государственно-правовой статус милиции в этот период повысился. Совершенствуется ее структура. В марте 1936 г. в центре и на местах в ведение Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР была передана Госавтоинспекция (ГАИ), а ровно через год появился отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности (ОБХСС).

В 1935 г. на милицию была возложена обязанность ликвидировать детскую беспризорность. В 1940 г. стали создаваться детские комнаты милиции. В середине 1937 г. вновь образована железнодорожная милиция.

В 1930-е гг. многое было сделано для укрепления кадров. Милиция переведена на общегосударственный бюджет, увеличены штаты. Если в 1920-е гг. штаты милиции были сокращены в 2,5 раза и численность милиции составляла немногим более 80 тыс. человек, то к 1938 г. она возросла до 227 650. В милиции был восстановлен политический аппарат, который руководил всей политической и культурно-просветительной работой, сыграв положительную роль в повышении общеобразовательного уровня сотрудников. В 1936 г. вслед за РККА и органами госбезопасности в милиции были введены специальные звания: сержант милиции, младший лейтенант милиции, лейтенант милиции, старший лейтенант милиции, майор милиции, старший майор милиции, инспектор милиции, директор милиции, главный директор милиции.

Развивалась система профессиональной подготовки, которая имела четкие формы и различные уровни, но была далека от соответствия существующим потребностям системы в подготовке и переподготовке кадров. Обучение старшего начальствующего состава осуществлялось в Институте административного строительства (Центральной высшей школе) в течение одного года (с 1936 г. — двух лет); среднего — в школах милиции; рядового — на курсах. К началу Великой Отечественной войны система профессиональной подготовки сотрудников милиции включала Центральную высшую школу в Москве, Ленинградскую школу политработников, 21 двухгодичную межобластную школу, 7 межобластных школ с годичным сроком обучения, 5 школ служебного собаководства, 27 милицеейских курсов¹³.

В начале 1930-х гг. в связи с урбанизацией и ломкой патриархальных норм, наплывом в города большого количества выброшенных из де-

¹² Там же. С. 363.

¹³ *Органы и войска МВД России: краткий исторический очерк.* С. 257.

ревни во время раскулачивания озлобленных людей произошел всплеск уголовной преступности. Ответные меры (введение паспортного режима и ужесточение норм уголовного права) не достигли цели, и государство пошло на внесудебные репрессии. Милицейские «тройки» рассматривали дела рецидивистов и неработающих лиц, связанных с преступной средой (в основном, скупщиков краденого и держателей притонов), в присутствии обвиняемого и прокурора. «Тройки» рассматривали до трети подобных дел. Применяемые ими меры носили превентивный характер, имея целью разрушение преступной среды с помощью методов, использование которых не может себе позволить правовое государство.

Внесудебными репрессиями 1930-х гг. организованной преступности, которая в послереволюционные годы была подорвана репрессиями ВЧК, а затем активизировалась в условиях нэпа, был нанесен новый удар. В росте же преступности были обвинены органы уголовного розыска. Был пересмотрен принцип организации его работы: осуществлена смена линейного принципа территориальным, аппараты уголовного розыска разделены на следственную и оперативно-розыскную части.

Паспортизация населения, начатая постановлением СНК СССР от 27 декабря 1932 г. «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописке паспортов», способствовала складыванию в стране системы учета и регистрации преступников и всех лиц, сочтенных режимом потенциально опасными. В областных управлениях РКМ создавались паспортные отделы, в городских и районных отделах — паспортные столы¹⁴. Ответственность за проведение в жизнь паспортной системы и за состояние паспортной работы несли начальники городских и районных управлений милиции. Они организовывали эту работу и руководили ею через паспортные аппараты (отделы, столы) подчиненных органов милиции. К функциям органов милиции по осуществлению паспортной системы были отнесены: выдача, обмен и изъятие (прием) паспортов; осуществление прописки и выписки; выдача гражданам пропусков и разрешений на въезд в пограничную зону; организация адресно-справочной работы (адресно-розыскной); административный надзор за соблюдением гражданами и должностными лицами правил паспортного режима; проведение массово-разъяснительной работы среди населения; выявление в процессе паспортной работы лиц, скрывающихся от органов советской власти. На начальном этапе главной задачей являлась чистка больших городов, прежде всего Москвы и Ленинграда, от всех подозрительных элементов. Была

¹⁴ *Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк* : в 2 т. Т. 2. С. 198.

произведена, по сути, гигантская проверка личности каждого жителя. Все подозрительные лица либо не получили паспорт, либо им были внесены в паспорт отметки о запрете проживания в Москве и Ленинграде. Многие, не дожидаясь мероприятия, выехали в места, пока не охваченные паспортизацией. В целях этой чистки в паспорте имелась графа «Социальное положение». Неблагонадежных граждан без паспортов, выявленных в ходе милицейских рейдов, облав, стали отправлять на стройки НКВД. Институт прописки стал эффективным инструментом милицейского контроля за городским пространством, разделенным на участки, и параллельно с введением паспортной системы была усилена и милиция. В последующем паспортная система содействовала формированию определенной иерархии территорий (выделялись наиболее важные территории со специальным режимом проживания, их список был подвижным), что позволило властям регулировать, контролировать и ограничивать перемещение населения по стране. Именно эта полицейская задача — управление миграцией населения в целях решения народно-хозяйственных задач и обеспечения безопасности — выступает на первый план во второй половине 1930-х гг. Перечень социальных категорий с ограниченным правом выбора места проживания расширялся вплоть до 1953 г. параллельно с развертыванием массовых репрессий.

В феврале 1941 г., когда НКВД СССР уже сыграл свою роль в укреплении режима Сталина и стал слишком громоздким и трудноуправляемым, он был разделен на НКГБ и НКВД СССР. В первом были сосредоточены все подразделения по управлению органами государственной безопасности, а в другом остались подразделения по управлению административно-оперативными, войсковыми, лагерными и некоторыми вспомогательными службами. Если в 1939 г. в Центральном аппарате НКВД числилось более 32 тыс. человек, то в НКГБ и НКВД — по 10 тыс. человек в каждом. Управлять такими коллективами было проще. Важной причиной разделения наркомата было создание конкуренции между НКВД и НКГБ, а также побуждение обоих к информированию Сталина о работе друг друга¹⁵. С декабря 1938 г. до 1945 г. наркомом внутренних дел являлся Л. П. Берия.

§ 2. Органы внутренних дел в годы Великой Отечественной войны

В годы Великой Отечественной войны органам внутренних дел предстояло обеспечить безопасную жизнедеятельность советского тыла и

¹⁵ Кокурин А., Петров Н. Указ. соч. С. 118.

принять непосредственное участие в отражении гитлеровских войск. Они должны были организовать привлечение граждан к трудовой повинности для выполнения оборонных работ; конфискацию транспорта и всех необходимых средств для нужд обороны; контроль за деятельностью торговых учреждений, коммунальных предприятий, культурных учреждений; соблюдение запрета на организацию собраний, шествий; въезд и выезд в местности, объявленные на военном положении; ограничение уличного движения; задержание подозрительных лиц, выселение в административном порядке неблагонадежных лиц из местности, объявленной на военном положении¹⁶.

В соответствии с задачами военного времени летом 1941 г. произошли изменения структуры НКВД (20 июля НКВД СССР был объединен с НКГБ в целях концентрации сил по борьбе с вражеской агентурой, преступностью, оппозиционными слоями в условиях наступления вражеских войск) и весной–летом 1943 г. (разделение НКВД СССР на три службы — НКВД, НКГБ и управление военной контрразведки СМЕРШ). В менявшуюся структуру НКВД в годы войны входили подразделения, выполнявшие задачи, далекие от традиционных функций органов охраны правопорядка. Наиболее полно отражали цели работы полицейских учреждений в военной ситуации органы милиции, пожарной охраны, войск НКВД, ГУЛАГа, местной противовоздушной обороны и управления по делам военнопленных и интернированных.

Органы милиции сохранили в 1941–1945 гг. довоенную структуру. Она строилась по жесткому централизованному принципу. В состав ГУМ, возглавляемого комиссаром I ранга А. Г. Галкиным, входили отделы уголовного розыска, наружной службы, железнодорожной и водной милиции, ведомственной милиции, научно-технический, паспортный, ГАИ, ОБХСС, секретариат, политотдел и центральный детский справочный стол. В январе 1942 г. для ведения учета всех лиц, эвакуированных в тыл страны, было создано Центральное справочное бюро. Осенью 1941 г. из состава ГУМ был выделен Отдел по борьбе с бандитизмом (ОББ)¹⁷.

В состав сил пожарной безопасности к 1941 г. входили городские и районные пожарные команды, военизированные пожарные команды на промышленных предприятиях, добровольные пожарные дружины и инспекция Госпожнадзора. Еще в апреле 1941 г. все пожарные команды были военизированы и сведены по административным районам. В 1942 г. на-

¹⁶ *Министерство внутренних дел России: 1802–2002: исторический очерк*: в 2 т. Т. 2. С. 280.

¹⁷ Там же. С. 281–287.

чальствующему составу военизированной пожарной охраны НКВД были присвоены воинские звания, в 1944 г. на все ее службы и подразделения распространялись требования Дисциплинарного воинского устава Красной Армии¹⁸.

Уголовно-исполнительная система СССР не претерпела существенных изменений. После начала войны в состав ГУЛАГа входило 56 ИТЛ, их отделов и колоний. Было организовано в ходе войны 40 новых ИТЛ, 11 управлений ИТЛ и колоний, 15 отделов исправительно-трудовых колоний. Система лагерей сохранила строго централизованное подчинение¹⁹.

Управление по делам военнопленных и интернированных (далее — УПВИ) НКВД СССР было создано еще в 1939 г. в связи с появлением первых военнопленных и интернированных на территории СССР. В годы войны УПВИ стало крупнейшим управлением в структуре НКВД, имевшим централизованную структуру с широкой и многозвенной сетью низовых органов. Кроме лагерей для военнопленных, в его состав входили спецлагеря для проверки военнослужащих²⁰.

Войсковые формирования НКВД СССР принимали непосредственное участие в боях с немецко-фашистскими захватчиками, осуществляли охрану тыла Красной Армии, выполняли специальные операции. К 1941 г. к войскам НКВД относились пограничные войска, оперативные войска, войска по охране важных промышленных и железнодорожных сооружений, конвойные войска. К ним после начала войны прибавились войска по охране тыла, обеспечения правительственной высокочастотной связи. Поле их деятельности расширялось, численность увеличивалась, усложнялась система руководства, что негативно сказывалось на их боеспособности²¹.

Система местной противовоздушной обороны (далее — МПВО) выполняла следующие задачи: уменьшение потерь населения от авиационных и артиллерийских налетов противника, организацию быстрой ликвидации причиненных ими разрушений и обеспечение бесперебойной работы городского хозяйства и предприятий, выпускающих продукцию для фронта. Основы структуры МПВО составляли создаваемые при жилых домах группы самозащиты и в учреждениях и предприятиях — объектовые команды МПВО. К весне 1942 г. в них состояло около 6 млн че-

¹⁸ Там же. С. 289.

¹⁹ Там же. С. 292.

²⁰ Там же. С. 295.

²¹ Там же. С. 291–292.

людей. В деятельности этих подразделений существовал ряд недостатков — разнородность командного состава, часть которого не имела воинских званий, нечеткость регламентации прав и обязанностей, отсутствие единообразия и воинской дисциплины. 16 июня 1943 г. батальоны МПВО переводились в положение кадровых воинских частей и в таком виде просуществовали до окончания войны²².

Изменились условия работы сотрудников органов внутренних дел. Были отменены отпуска. Рабочий день сотрудников аппарата НКВД был установлен с 10.00 до 24.00 часов, особенно в оперативных подразделениях, с трехчасовым перерывом. Руководящий состав работал до часу ночи. На практике рабочий день продолжался 18–20 часов в сутки. Наружная служба милиции, военизированные пожарные команды, военизированная охрана ГУЛАГа перешли с трехсменного на двухсменный график несения службы (смена — 12 часов). В прифронтовых районах все подразделения системы НКВД были переведены на казарменное положение. Развивается все большая милитаризация правоприменительных органов. В 1943 г. в органах НКВД было введено ношение погон, специальные звания начсостава были уравнены со званиями военнослужащих армии. Одновременно было введено новое обмундирование — мундиры, кители, гимнастерки и шинели темно-синего цвета с бирюзовыми окантовкой и петлицами (приказ НКВД СССР от 18 февраля 1943 г. № 126). Идея принадлежности сотрудников НКВД к военнослужащим проводилась и в воспитательной работе.

В связи с уходом мужчин на фронт их место заняли старики, молодежь, женщины. Например, в органах внутренних дел Омской области в тот период женщины составляли 30% от общего количества сотрудников. Для поступающих на службу существовали курсы первоначальной подготовки, значительное место в обучении отводилось военной подготовке, а также вопросам политического образования часто в ущерб усвоению знаний и навыков милицмейской работы²³.

Органы и войска НКВД уже в предвоенный период представляли собой одну из силовых опор советского режима. Поэтому в годы войны, особенно в первый ее период, руководство страны использовало их на разных направлениях борьбы с фашистской агрессией: участие в боях на фронтах Великой Отечественной войны, охрана тыла действующей армии, организация партизанской и разведывательно-диверсионной деятельности в тылу врага.

²² Там же. С. 293–294.

²³ Там же. С. 296–297.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении»²⁴ было установлено, что в местностях, объявленных на военном положении, функции органов государственной власти передавались военным советам фронтов, армий. Органы внутренних дел переходили в полное подчинение военному командованию. Для борьбы с вражескими шпионами, диверсантами и парашютистами постановлением СНК от 24 июня 1941 г. «Об охране предприятий и учреждений и создании истребительных батальонов» в местностях, объявленных на военном положении, предусматривалось создание истребительных батальонов по 100–200 человек. Руководство оперативной и боевой деятельностью батальонов возлагалось на органы внутренних дел. Для руководства истребительными батальонами создан Штаб истребительных батальонов, который возглавлял генерал-майор Г. Петров. Наряду с войсками НКВД истребительные батальоны играли важную роль в обеспечении безопасности тыла. Многие истребительные батальоны переходили к партизанским методам действия на захваченных территориях, объединяя вокруг себя партизанские отряды. Е. И. Осипенко, начальник милиции г. Сухиничи, руководитель истребительного батальона, был награжден медалью «Партизану Отечественной войны» 1-й степени за № 000001. Уже к концу июля 1941 г. в стране было сформировано 1775 истребительных батальонов общей численностью 328 тыс. человек²⁵.

5 июля 1941 г. создана Особая группа НКВД при наркомате внутренних дел, одной из ее задач была организация партизанской борьбы в тылу противника. Сразу после ее создания началось формирование Отдельной мотострелковой бригады особого назначения НКВД СССР (далее — ОМСБОН), которая была призвана вести разведывательные и диверсионные действия на важнейших коммуникациях противника, ликвидировать вражескую агентуру, действуя отдельными подразделениями, мелкими группами и индивидуально. К этим задачам вскоре добавилась еще одна, не менее важная — оказание помощи в развитии и расширении партизанского движения и подполья²⁶. ОМСБОН стала центром подготовки специальных разведывательно-диверсионных групп и отрядов. За 4 года войны бригада подготовила по специальным программам 212 групп численностью более 7 тыс. человек для выполнения заданий в тылу врага.

²⁴ Там же. С. 280.

²⁵ Биленко С. В. Советская милиция на защите социалистического Отечества (1941–1945). М., 1986. С. 11.

²⁶ Попов А. Ю. НКВД и партизанское движение. М., 2003. С. 16–17.

В первые дни войны в армию было призвано 25% личного состава милиции. Из мобилизованных сотрудников милиции создавали специальные подразделения, части и даже соединения. В 1941 г. была создана отдельная бригада милиции по охране тыла Южного фронта, которой командовал капитан милиции А. П. Орлов. В ноябре она была преобразована в первую милицмейскую дивизию.

Основными задачами милиции в годы войны оставались охрана общественного порядка и борьба с преступностью. Проблем в этой области было много, что объяснялось как ухудшением качественного состава кадров (к 1943 г. состав милиции обновился на 90–97%), так и осложнением криминогенной обстановки. В 1942 г. преступность в стране выросла на 22% по сравнению с 1941 г., и только в 1945 г. наметилось снижение уровня преступности. Рост преступности произошел за счет тяжких преступлений.

В военной обстановке принимались особые, чрезвычайные меры по борьбе с преступностью: введение комендантского часа, усиление уголовной ответственности за отдельные виды преступлений, их переквалификация (кражи — в бандитизм), сокращение сроков предварительного следствия, рассмотрение дел военными трибуналами по законам военного времени, предоставление права проведения обысков и арестов без санкции прокурора. В крупные города с наиболее неблагоприятной обстановкой из центра командировались крупные бригады специалистов по расследованию тяжких преступлений (например, в 1942 г. — в города Средней Азии).

У милиции появились новые задачи: борьба с военным и трудовым дезертирством, мародерством, паникерами, распространителями слухов; борьба с хищениями на железнодорожном транспорте; производство эвакуации населения; обеспечение передвижения на фронт транспорта с живой силой и техникой; организация охраны объектов народного хозяйства; оказание помощи беспризорным детям.

Большая нагрузка в годы войны легла на участковых инспекторов. Они занимались размещением эвакуированных, охраной общественного порядка, пресечением противоправных проявлений, контролировали санитарное состояние городов, райцентров, поселков.

Важное значение имела перерегистрация паспортов, проводимая в ходе войны практически непрерывно. Она охватывала небольшие территории (районы массового прибытия эвакуируемых, освобождаемые от врага участки страны, местности со сложной криминогенной обстановкой). Проведение перерегистрации позволяло решать, наряду с милицмей-

скими (выявление судимых, находящихся в розыске, скрывающихся от мобилизации и т. д.), задачи обеспечения государственной безопасности (установление полицейских, сотрудников немецкой администрации, предателей).

Эффективно работало созданное при паспортном отделе Главного управления милиции Центральное справочное бюро, призванное обеспечить оперативный поиск граждан, утративших связи с родными. Силами этого подразделения разыскано и возвращено родителям около 20 тыс. потерявшихся детей.

Особого упоминания заслуживает борьба с преступностью в освобожденных от врага западных районах Украины, Белоруссии и Прибалтики. Уголовная преступность здесь переплеталась с политическим бандитизмом. Ожесточенный характер противоборства, широкий размах антисоветского сопротивления потребовали создания штабов по борьбе с бандитизмом, призванных координировать совместные действия милиции, органов Госбезопасности и Советской Армии. Возглавлялись они, как правило, начальниками управлений милиции республик²⁷.

За годы войны НКВД СССР направил в Красную Армию 950 тыс. заключенных, и они участвовали в сражениях в качестве бойцов и командиров. Потери личного состава органов и войск НКВД СССР в Великой Отечественной войне составили 159 100 человек. За проявленное мужество и героизм в боях с немецко-фашистскими захватчиками 270 тыс. сотрудников милиции были награждены орденами и медалями СССР, свыше 30 человек удостоены звания Героя Советского Союза, а бывший участковый уполномоченный С. С. Артеменко — дважды.

В период 1920–1940-х гг. в Советском государстве постепенно складывалась специализированная структура, предназначенная для непосредственного осуществления государственного управления в сфере внутренних дел. Органы внутренних дел в тоталитарном неправовом государстве заняли исключительное место, являясь в большей степени карательными органами, обслуживающими интересы государства, использующими в осуществлении своей функции (управления) главным образом репрессивно-принудительные методы. Хотя необходимо заметить, что Наркомат внутренних дел консолидировал в себе, помимо административно-управленческих и репрессивно-карательных полномочий, еще и функции идеологического института. Через политические отделы НКВД осуществлял мощную идеологическую и пропагандистскую

²⁷ *Очерки истории органов внутренних дел Российского государства* / В. А. Демин [и др.]. Екатеринбург, 2001. С. 42.

работу. Задачи органов внутренних дел в связи с этим тесно переплетаются с задачами органов государственной безопасности, отсюда — их частые объединения. Компетенция органов внутренних дел превышала компетенцию исполнительного органа власти: они реализовывали и судебные, и отчасти законодательные (директивы, постановления и т. д.) полномочия, данные им верховной властью. В то же время их деятельность регламентировалась не законом, а внутриведомственными актами и прямыми указаниями власти. Мы должны отметить и отсутствие контроля за этой системой со стороны общества. Специфика создания и развития мощного экономического потенциала СССР в 1920–1950-е гг. связана со значительным использованием аппарата ОГПУ–НКВД в решении самых разнообразных задач хозяйственного строительства. Фактически это была совершенно новая функция, вытекавшая из особенностей развития советской экономики. Правящая партия использовала органы госбезопасности и органы внутренних дел как один из важнейших инструментов репрессивного управления в условиях форсированного создания экономического потенциала. В течение этого периода происходил переход от использования органов НКВД–НКГБ как орудия насилия к усилению их роли в качестве органов контроля, проверки исполнений решений правительства, информирования руководства о ходе выполнения важнейших заданий²⁸. Таким образом, централизованность, многофункциональность, политизированность, военизированность, закрытость — таковы основные черты советской модели органов внутренних дел.

Литература

Войтенков Е. А. Деятельность органов внутренних дел по противодействию преступлениям и правонарушениям на автотранспорте и обеспечению безопасности дорожного движения в СССР (1917–1941 гг.) : историко-правовой обзор // История государства и права. 2013. № 20.

Говоров И. В. Проблема слухов и гласности в деятельности МВД в послевоенные годы // История государства и права. 2004. № 2.

Гоцуленко А. В. О следственной работе органов НКВД СССР в 1930-е гг. // История государства и права. 2013. № 6.

Гусак В. А. Некоторые проблемы деятельности групп охраны общественного порядка в период Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.) // Вестник ЮУрГУ. 2010. № 18.

История развития МВД России. 1802–2002 гг. : учеб.-справ. пособие в схемах и комментариях / под ред. А. М. Смирного. М., 2002.

²⁸ Хаустов В. Н. Указ. соч. С. 365.

МВД России : энциклопедия / гл. ред. В. Ф. Некрасов. М., 2002.

Смыкалин А. С. ГУЛАГ как важный фактор экономического развития СССР в 30-е годы // Гос-во и право. 2007. № 1.

Твердюкова Е. Д. Специальный аппарат ОБХСС (УБХСС) в борьбе с экономическими преступлениями в СССР в послевоенный период (вторая половина 1940-х – начало 1950-х гг.) // История государства и права. 2014. № 3.

Вопросы для контроля и самоконтроля

1. Когда впервые был создан НКВД СССР?
2. Каковы были его функции? Отличались ли они от функций НКВД РСФСР, существовавшего в 1920-е гг.?
3. Какие компоненты можно выделить в механизме массовых репрессий?
4. В чем состояли нарушения законности органов внутренних дел в 1930-е гг. и каковы их причины?
5. Какие положительные тенденции в развитии органов милиции в 1930-е гг. можно выделить?
6. Как отличались предметы ведения органов внутренних дел в 1920-е, 1930-е, 1940-е гг.?
7. Какова взаимосвязь между политическим режимом и складывающейся моделью внутренних органов?
8. Какие новые функции осуществляла милиция в годы Великой Отечественной войны?

Тестовые задания

1. Проанализируйте статью Положения «О рабоче-крестьянской милиции» от 25 мая 1931 г.: «Начальники местных органов милиции непосредственно подчиняются начальникам вышестоящих органов милиции и несут перед ними полную ответственность за состояние и работу соответствующего органа милиции». Какую тенденцию развития милиции этого времени она демонстрирует?

- А. Специализация.
- Б. Централизация.
- В. Децентрализация.

2. В 1937 г. при Управлении НКВД Ярославской области был создан внесудебный институт, рассматривающий дела членов «антисоветских» политических партий и организаций, бывших кулаков и т. д., куда вошли начальник управления УНКВД В. М. Ершов, секретарь об-

кома ВКП(б) Е. А. Ильин и прокурор Н. И. Семенов. Под каким названием этот и подобные ему институты вошли в историю?

- А. «Двойка».
- Б. «Тройка».
- В. Особое совещание.

3. В 1930-е гг. в городах СССР появляется ряд новых служб и подразделений, таких как Государственная автомобильная инспекция, отделы по борьбе с хищениями социалистической собственности, отделы уголовного розыска, службы паспортного контроля. Какое из указанных подразделений указано ошибочно?

- А. Уголовный розыск.
- Б. Служба паспортного контроля.
- В. Государственная автомобильная инспекция.

4. Проанализируйте статью 4 Конституции СССР 1936 г.: «Экономическую основу СССР составляют социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства, утвердившиеся в результате ликвидации капиталистической системы хозяйства, отмены частной собственности на орудия и средства производства и уничтожения эксплуатации человека человеком». Какое влияние оказало появление данной статьи на систему органов внутренних дел?

- А. Изменение цели деятельности органов внутренних дел.
- Б. Появление отдела по борьбе с хищениями социалистической собственности.

В. Повышение заработной платы сотрудникам органов внутренних дел.

5. Прочитайте отрывок из книги А. Зевелева «Герои особого назначения. Спецназ Великой Отечественной»: «Перед ними наряду с разведывательными и диверсионными были поставлены задачи квалифицированного сбора подробной информации о конкретной обстановке, сложившейся на оккупированной территории; о политике оккупационных властей; о системе охраны тыла гитлеровских войск; о развитии партизанского движения и борьбе подпольщиков, о характере необходимой им помощи». О деятельности какого подразделения он повествует?

- А. Управление войск по охране тыла действующей армии.
- Б. Отдельная мотострелковая бригада особого назначения.
- В. Управление контрразведки.

6. Проанализируйте статью Указа от 22 июня 1941 г. «О военном положении»: «В местностях, объявленных на военном положении, все

функции органов государственной власти в области обороны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности принадлежат военным советам фронтов, армий, военных округов, а там, где нет военных советов, — высшему командованию войсковых соединений». Кто осуществлял непосредственное руководство органами внутренних дел на территориях, объявленных на военном положении?

- А. Военное командование.
- Б. НКГБ СССР.
- В. НКВД СССР.

ГЛАВА VII. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В 1945 ГОДУ – НАЧАЛЕ 1980-Х ГОДОВ XX ВЕКА

Учебные вопросы

1. Органы внутренних дел в 1945–1953 гг.
2. Реформа органов внутренних дел в период «оттепели».
3. Основные проблемы и тенденции развития органов внутренних дел в 1960–1980-е гг.

Основные термины: волюнтаризм, десталинизация, диссиденты, гласность, неосталинизм, «оттепель».

Основные нормативные правовые акты: Директива МВД СССР «О работе среди населения», изданная 10 мая 1954 г.; Положение «О Советской милиции» от 17 августа 1962 г.; Положение «О Советской милиции» от 8 июня 1973 г.

§ 1. Органы внутренних дел в 1945–1953 гг.

В декабре 1945 г. наркомом внутренних дел стал С. Н. Круглов. В приемо-сдаточном акте дел были указаны следующие задачи НКВД: борьба с бандитизмом и повстанческими формированиями, охрана государственных границ СССР, борьба с уголовной преступностью и хищением социалистической собственности, охрана общественного порядка и личной безопасности граждан СССР, организация проведения паспортной системы, обеспечение изоляции преступников и их трудовое использование, содержание, охрана и трудовое использование военнопленных и интернированных, охрана железнодорожных сооружений и особо важных предприятий промышленности, организация пожарной охраны и местной противовоздушной обороны, борьба с детской беспризорностью и безнадзорностью, выполнение оборонных и народнохозяйственных заданий правительства (строительство оборонительных рубе-

жей, военно-морских баз, аэродромов, заводов и предприятий промышленности, железных и шоссейных дорог, промышленная добыча золота, олова, никеля, угля и т. п.), а также ряд других специальных заданий правительства.

С окончанием войны союзные наркоматы реорганизуются в министерства, в марте 1946 г. НКВД становится МВД СССР. Но на этом организационно-штатные изменения не закончились, периодические разделения-объединения органов МВД (НКВД) и МГБ (НКГБ) продолжались до середины 1950-х гг. В 1947 г. из МВД в МГБ были переданы внутренние войска, транспортная милиция, в 1949 г. — пограничные войска, милиция. До 1953 г. милиция подчинялась МГБ, как в 1931–1934 гг. — ОГПУ. Очевидна тенденция к постепенному усилению МГБ за счет передачи ему оперативных подразделений и кадров из МВД. Напротив, к 1953 г. МВД СССР превратилось в относительно небольшое ведомство, занятое производством и строительством с использованием в качестве рабочей силы заключенных, пленных, спецпоселенцев. Таким образом, практика руководства милицией и уголовным розыском со стороны органов госбезопасности сохранялась. В августе 1950 г. Министерство госбезопасности осуществляет реорганизацию Главного управления милиции. В его составе были образованы: Управление милицейской службы, Управление уголовного розыска, Управление по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией, Политический отдел, Научно-исследовательский институт криминалистики (в качестве самостоятельной структурной единицы при ГУМ).

Обеспечение общественного порядка и борьба с преступностью в первое послевоенное десятилетие значительно осложнились массовой миграцией населения: возвращались на родину эвакуированные, демобилизованные, репатрианты. Невероятно тяжелые материальные условия жизни населения обусловили рост преступности. Произошел всплеск бандитизма. Свою роль сыграли и неоднократные крупномасштабные амнистии, особенно большие в 1945 и 1953 гг. Ситуация усугублялась тем, что в органах милиции был большой (от 7 до 50%) недокомплект сотрудников. Причиной этого были как значительные потери на фронтах войны, так и плохое финансирование. В этих условиях сделана ставка на фронтовиков. Было применено и одно из испытанных средств — партийные мобилизации, позволившие улучшить количественные показатели, но на изменение качества кадров нужны были средства и время.

В целях усиления борьбы с преступностью в этот период были приняты некоторые организационные меры. 16 мая 1946 г. упразднен адми-

нистративный отдел ГУМ и его органы на местах. Их функции передаются паспортному отделу ГУМ МВД и его местным органам. В 1946 г. вместо отдела уголовного розыска в Главном управлении милиции МВД СССР было создано Управление, деятельность уголовного розыска организовывалась на основе территориального принципа. Начальником Управления уголовного розыска был А. М. Овчинников (к руководству уголовным розыском страны он пришел еще в 1943 г., начав свою карьеру в милиции с должности участкового инспектора в г. Кунгуре). В 1947 г. были объединены отделы уголовного розыска и отделы по борьбе с бандитизмом, мера эта встретила противодействие, специалисты ее оценивали негативно, но был и положительный момент — эти службы стали работать в более тесном контакте. Реорганизация коснулась и отдела по борьбе с хищениями социалистической собственности, также преобразованного в управление. Одновременно в нем создавалась более разветвленная система служб.

В августе 1947 г. органы милиции крупных городов были переведены на особое положение. Подразделения милиции строились по войсковому принципу, на них распространялось действие уставов Советской Армии, улучшалось материально-техническое снабжение. Сложность оперативной обстановки в стране отразилась и на организации наружной службы. В 1948 г. был введен новый Устав постовой и патрульной службы. Последствием этого стало то, что патрульно-постовая служба милиции, носившая до этого эпизодический характер, стала обязательной. В 1947 г. во всех МВД республик были созданы НТО и криминальные музеи для обобщения опыта борьбы с преступностью. Была применена и традиционная мера для Советского государства — усиление политиковоспитательной работы. С 1949 г. в городских и районных отделах милиции вводились должности заместителя начальника по политчасти. И наконец, как было указано выше, в 1949 г. милиция и уголовный розыск были переданы в МГБ, причем в условиях новой волны репрессий органы милиции должны были стать дополнительным инструментом их проведения. Эта мера как способ улучшения деятельности милиции себя не вполне оправдала, хотя численность милиции была увеличена на 15%.

Проблема повышения профессионализма кадров оставалась острой и в последующие годы. Более половины представителей командного состава не имели даже среднего образования, и только у 1% сотрудников было высшее и незаконченное высшее образование. 22 августа 1950 г. ЦК ВКП(б) и Совет Министров СССР приняли постановление о рабо-

те милиции¹, в котором большое внимание уделялось профилактике преступлений, усилению борьбы с хищениями собственности, укреплению общественного порядка и укомплектованию милиции кадрами. Во исполнение этого решения в ее ряды было направлено 800 специалистов с высшим образованием, увеличена численность слушателей Московской высшей школы милиции, открыты средние специальные школы милиции в Москве, Хабаровске, Минске и Ростове-на-Дону. Необходимо было развивать дальше ведомственную систему учебных заведений для подготовки сотрудников органов внутренних дел с учетом потребностей практики, и в этом направлении делалось многое, но до 1959 г. не была восстановлена даже та сеть учебных заведений, которая существовала к началу 1941 г. Актуальной оставалась задача ликвидации малограмотности сотрудников. Неблагоприятно сказывалась на работе милиции низкая зарплата. Повсеместно можно было наблюдать искусственное повышение должностных категорий, для того чтобы выплачивать большее денежное содержание. Это приводило к тому, что установилось ненормальное соотношение руководителей и подчиненных, дело доходило до того, что при полном комплекте личного состава некого было направлять в наряды на улицах и пр. Тогда принимались решения об увеличении сержантского и рядового состава.

В управлениях милиции краев и областей была введена должность помощника начальника управления, который являлся также начальником отдела БХСС. В целях закрепления кадров в отделах БХСС издан приказ МВД СССР, согласно которому все ответственные сотрудники этих аппаратов отстраняются от работы или переводятся по службе только с санкции отдела кадров МВД СССР.

Среди основных направлений деятельности милиции в послевоенное время мы уже отметили участие в подавлении политического бандитизма. Но многие воровско-грабительские банды и формирования не ставили перед собой никаких политических целей. Специалист по организованной преступности в СССР А. Гуров изучил дела более 40 бандитских групп, разоблаченных в период с 1946 г. по 1959 г., и пришел к выводу, что их «подвиги» куда скромнее, чем дела нынешних бандитов. Так, одна банда из 17 человек причинила ущерб на сумму в 3 тыс. руб. Однако для того времени они были серьезной угрозой обществу. Наиболее знаменитая из банд, о которых говорила вся Москва, была банда «Америка» (разоблачена в 1949 г.).

¹ *Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк* : в 2 т. СПб., 2002. Т. 2. С. 380.

В 1950 г. появилась новая, которую не удавалось ликвидировать в течение трех лет. Банда совершала дерзкие ограбления магазинов и оставалась неуловимой. В МУРе были созданы две оперативные группы (под руководством С. Дегтярева в Москве, И. Скорина в Московской области). В 1951 г. бандиты убили двух милиционеров и двух свидетелей преступления, что вызвало большой общественный резонанс. Первый секретарь Московского горкома партии Н. С. Хрущев собрал все руководство московской милиции и приказал найти преступников в кратчайшие сроки. Несколько руководителей милиции были сняты со своих должностей. Долго скрываться членам банды удавалось потому, что они были обычными гражданами, даже передовиками производства, не имели никаких связей с уголовным миром.

В ноябре 1952 г. была разоблачена уникальная преступная организация, созданная дезертиром Павленко. Организация имела название «УВР-2» (Управление военных работ), действовала как настоящая воинская часть. Ее члены — дезертиры, уголовники, родственники Павленко — в период войны занимались грабежами, хищениями в тылу армии. Они носили форму, даже получали правительственные награды по фиктивным представлениям. В 1945 г. бандиты вынуждены были «демобилизаться». В 1948 г. Павленко возродил организацию под названием «Управление строительных работ». В момент ее ликвидации она располагала тремя сотнями бойцов в нескольких областях юго-запада СССР.

Оперативно-розыскная работа была одним из основных направлений деятельности милиции, нацеленной на раскрытие и предотвращение преступлений. В послевоенные годы она находилась не на должном уровне, о чем говорил главный показатель ее низкой эффективности — плохая раскрываемость преступлений. Причины были как объективные, так и субъективные. Субъективная состояла в том, что многие кадры уголовного розыска не имели достаточной подготовки. Объективная же заключалась в том, что все основные силы органов внутренних дел, общественных организаций были брошены на борьбу с бандитизмом.

Работники милиции не только расследовали преступления о хищениях, но и заботились о сохранности государственного имущества, например зерна. Для этого они проверяли наличие и исправность зерносушилок, выясняли состояние складских помещений, наличие и исправность весов. В их поле зрения находились вопросы режима охраны зернохранилищ, погрузки и транспортировки хлеба. Милиция боролась со

спекуляцией. Основной ее задачей, особенно аппарата БХСС, являлось возмещение государству причиненного ущерба, но решалась эта задача чрезвычайно трудно, в 1949 г. возвращалась приблизительно третья часть похищенного.

В первые послевоенные годы наружная служба, кроме традиционных задач по поддержанию порядка на улицах, площадях, в парках и других общественных местах, решала специфические проблемы, вызванные последствиями войны. Это, во-первых, борьба с детской беспризорностью. В 1951 г. милиции было дано право устраивать юношей и девушек, содержащихся в детских домах и приемниках-распределителях, на предприятия промышленности, сельского хозяйства. Во-вторых, наружная служба оказывала помощь уголовному розыску в борьбе с рецидивной преступностью. В-третьих, наружная служба боролась с самогоноварением².

Одной из проблем, с которой столкнулись органы милиции в послевоенные годы, явилось распространение ложных слухов о ее деятельности, состоянии преступности в стране. Закрытость системы органов внутренних дел, засекреченность информации об их деятельности, оправданная в определенной степени в тех или иных аспектах, превратилась в тормоз развития системы и препятствие качественного выполнения своих функций. В сознании граждан преступность достигает небывалых размеров, а авторитет служб правопорядка заметно снижается. Отсутствие информации о состоянии преступности привело к паническому страху, хотя уровень ее не достигал в 1946–1947 гг. довоенного. Домыслы об ужасных преступлениях, низкой эффективности работы милиции были присущи не только рядовым гражданам, но и руководящим работникам. Попытки руководства МВД представить реальную картину встречались с недоверием и воспринимались как укрывательство от партийных и советских органов истинного положения вещей. Подобная ситуация негативно отражалась на работе сотрудников МВД. Слухи достигали верхов партийно-государственного аппарата и возвращались уже в виде организационно-кадровых выводов и проработок сотрудников МВД за плохую работу. Разговоры о неуловимых преступниках способствовали падению авторитета милиции у населения. В целях улучшения образа милиции предлагалось печатать материалы о результатах ее работы и даже создать специальный журнал. Идея была реализована лишь во второй половине 1950-х гг.³

² *История милиции Беларуси*. Минск, 1995. С. 112–116.

³ *Говоров И. В.* Проблема слухов и гласности в деятельности МВД в послевоенные годы // *История гос-ва и права*. 2004. № 2. С. 38–40.

§ 2. Реформа органов внутренних дел в период «оттепели»

В данный период в системе органов внутренних дел произошли серьезные изменения, связанные с теми государственными и общественными процессами, которые принято объединять термином «десталинизация», что по своей сути означает смягчение тоталитарного режима Советского государства, его плавную трансформацию в авторитарный режим в течение периода со второй половины 1950-х гг. до конца 1980-х гг. Этот процесс, более динамичный в период социально-политической «оттепели», несколько замедлился в 1970-х гг. Значительно модифицированная советская политическая система, тем не менее, сохраняла вплоть до своего краха главные параметры. В этих условиях «процесс обновления МООП-МВД СССР не мог быть глубоким, носил поверхностный характер и касался, прежде всего, форм и методов работы органов, создания новых структур и подразделений, повышения профессиональной подготовки кадров и привлечения общественности к борьбе с преступностью. Что же касается принципиальных характеристик, то вся правовая структура устояла в социально-политических потрясениях 1950–1960-х годов и заново стабилизировалась в “брежневскую эпоху”... Она продолжала быть главным оплотом политической системы и стоять на ее защите»⁴. Система органов внутренних дел по-прежнему оставалась централизованной, закрытой, политизированной, многофункциональной, военизированной структурой, но в более мягком варианте.

Массовые репрессии сталинского режима были важным инструментом удержания власти, решения народно-хозяйственных проблем. Однако они создали в советском обществе значительную напряженность, которая выражалась в конце 1940-х – начале 1950-х гг. в недовольстве народа, направившего в руководящие органы большое количество жалоб и обращений (только Верховный Суд СССР до марта 1953 г. получал свыше 30 тыс. писем ежемесячно⁵), беспокойной ситуации в лагерях НКВД, где произошло несколько крупных восстаний. Сразу после смерти И. В. Сталина 5 марта 1953 г. массовые репрессии были прекращены, что постепенно привело к ограничению роли карательных органов в политической системе и лишению МВД и МГБ исключительного положения в государственном механизме.

⁴ Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк : в 2 т. Т. 2. С. 444.

⁵ Пыжиков А. В. Правоохранительная политика в годы «хрущевской оттепели» // Право и политика. 2001. № 4. С. 111.

Это ослабление силовых, карательных структур кладет начало десталинизации Советского государства и общества, а меняющиеся социально-политические реалии, в свою очередь, требуют реформирования системы органов МВД. Поскольку в развернувшейся после смерти вождя борьбе за власть правоохранительная система и ее представители, в частности Л. П. Берия, были серьезными конкурентами другим претендентам, реформа Министерства внутренних дел должна была быть направлена, прежде всего, на его ослабление после устранения с политической арены его руководителя. Несмотря на то что Л. П. Берия, ставший главой вновь объединенного в марте 1953 г. МВД и МГБ СССР, выступил инициатором либерализации внутренней политики (28 марта 1953 г. была проведена амнистия, прекращено 400 тыс. следственных дел, смягчен паспортный режим, ГУЛАГ передан в ведение Министерства юстиции СССР с марта 1953 г. по январь 1954 г., внесено предложение о лишении Особого совещания при министре внутренних дел СССР права выносить приговор без суда и следствия о высшей мере наказания и лишении свободы на 25 лет и т. д.), он оставался фигурой, внушающей страх. Возможно, остальных членов Президиума ЦК КПСС бурная активность Берии испугала еще больше. 26 июня 1953 г. он был арестован на заседании Президиума ЦК КПСС группой военных во главе с маршалом Г. К. Жуковым. На срочно созванном в начале июля пленуме ЦК КПСС Берия был выведен из состава ЦК и исключен из партии как «враг Коммунистической партии и советского народа». 23 декабря специальным судебным присутствием Верховного Суда СССР он был приговорен к высшей мере наказания. В тот же день приговор был приведен в исполнение.

В ходе процесса над Берией была активизирована дискуссия по вопросу соблюдения законности в органах внутренних дел, поставленному еще самим Берией и обсуждавшемуся с апреля 1953 г. на страницах печати. И хотя персональная ответственность за нарушения законности в 1930–1940-е гг. была возложена на опального министра внутренних дел, правоохранительные органы тоже были подвергнуты резкой критике. Был сделан вывод, что нарушения законности правоохранительными органами являются причиной существования преступности в социалистическом государстве.

В июне 1953 г. министром внутренних дел СССР вновь назначен С. Н. Круглов.

Проблема ГУЛАГа к началу 1950-х гг. превратилась в одну из насущных, требующих незамедлительного разрешения. По указанию Н. С. Хрущева 1 февраля 1954 г. руководители правоохранительных органов (ге-

неральный прокурор, министр внутренних дел и министр юстиции) доложили о практике рассмотрения политических дел коллегией ОГПУ, «тройками» НКВД, особым совещанием, военной коллегией, судами, военными трибуналами и внесли предложения по реабилитации незаконно осужденных. Они проинформировали, что за период с 1921 г. по 1954 г., по имеющимся в МВД СССР данным, за контрреволюционные преступления было осуждено названными органами 3 777 380 человек, в том числе: к высшей мере наказания — 642 980, к содержанию в лагерях и тюрьмах на срок 25 лет и ниже — 2 369 220, к ссылке и высылке — 765 186 человек. Из общего количества арестованных осуждено: 2,9 млн человек — коллегией ОГПУ, «тройками» НКВД и особым совещанием и 0,87 млн — судами, военными трибуналами, спецколлекцией и военной коллегией⁶. 7 августа 1953 г. в Президиум ЦК КПСС была направлена записка министра внутренних дел СССР С. Н. Круглова, в которой он в очередной раз предлагал ликвидировать Особое совещание. Президиум ЦК КПСС 12 августа 1953 г. утвердил прилагаемый проект, а 1 сентября 1953 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР Особое совещание при министре внутренних дел СССР было упразднено. Впервые за всю историю существования органы государственной безопасности и внутренних дел СССР были лишены всех внесудебных полномочий. Прекратилась практика, когда эти органы на вполне законных основаниях могли самостоятельно вести следствие, арестовывать подозреваемых, выносить приговоры и приводить их в исполнение.

Так началась перестройка управления органами внутренних дел, развившаяся в ряде направлений правительственных мероприятий: усилении партийного руководства и прокурорского надзора, ликвидации катастрофических последствий амнистии от 27 марта 1953 г., увеличении численности и повышении профессионализма сотрудников уголовного розыска, реорганизации всей системы управления на основе децентрализации, всестороннем улучшении подготовки кадров, обеспечении милицеских подразделений специальной техникой, средствами связи и транспортом, широком привлечении общественности к борьбе с преступностью⁷. Особое внимание руководства страны к органам внутренних дел в этот период было обусловлено необходимостью наладить более эффективную систему противодействия серьезному росту преступности. В то же время руководство стремилось использовать реформиро-

⁶ Некрасов В. Ф. Тринадцать «железных наркомов». М., 1996. С. 271.

⁷ Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк : в 2 т. Т. 2. С. 444.

вание МВД как средство упрочения легитимности, что нередко приводило к непродуманным, популистским и поспешным решениям.

12 марта 1954 г. ЦК КПСС принял постановление «Об основных задачах МВД»⁸, где вновь органы милиции подверглись жесткой критике. Были обозначены причины низкой эффективности ее деятельности — плохая работа с кадрами, слабая опора на общественность. Указанные недостатки в ближайшее время стали устранять. МВД разработало определенные меры по активизации борьбы с преступностью: сокращение управленческого аппарата, повышение заработной платы работникам милиции, улучшение технической оснащенности, укрепление кадров за счет направления в милицию передовиков производства, членов партии, комсомола.

В 1954 г. был обновлен центральный аппарат МВД. 13 марта 1954 г. органы государственной безопасности выведены из состава МВД, образован КГБ СССР при СМ СССР, что вело к разукрупнению и децентрализации объединенной системы данных органов. Важным шагом на пути децентрализации управления органами внутренних дел стало образование в 1955 г. МВД РСФСР, руководителем которого был назначен Н. П. Стаханов. Штатная численность центрального аппарата МВД СССР неоднократно сокращалась (в середине, в конце 1953 г., в 1956 г., в 1959 г.). Все эти мероприятия очевидным образом вписывались в политический контекст борьбы за власть и реализовывались в целях ослабления ведомства. Однако они имели и положительное значение. Практика показала, что жесткая централизация управления органами милиции приводит к утрате действенной связи с местными, территориальными органами власти, а следовательно, потере взаимосвязи с населением. В период с конца 1930-х до середины 1950-х гг. роль местных Советов в деле охраны общественного порядка была сведена к нулю. В это время был принят ряд решений, которые закрепили роль и значение политической партии и местных властей в обеспечении правопорядка. Советы депутатов трудящихся всех уровней обязали заниматься вопросами обеспечения охраны общественного порядка на подведомственной территории. Органы внутренних дел были включены в систему исполнительных органов местных Советов постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 октября 1956 г., управления органов внутренних дел в областях и краях, продолжая подчиняться вышестоящим учреждениям МВД по «вертикали», находились «по горизонтали» в подчинении исполкомов местных советов депутатов трудящихся. Данной мерой, принятой в развитие ре-

⁸ Там же. С. 445–446.

шений XX съезда КПСС, восстанавливался принцип двойного подчинения органов внутренних дел.

Отправной точкой в реализации нового политического курса, в том числе и в правоохранительной деятельности, стали решения XX съезда КПСС 1956 г. На закрытом заседании съезда 25 февраля 1956 г. первый секретарь Президиума ЦК КПСС Н. С. Хрущев зачитал известный доклад «О культе личности и его последствиях». Доклад был направлен на обоснование разоблачения и осуждения культа личности И. В. Сталина, важное место в нем отводилось проблеме реабилитации партийных и военных деятелей, репрессированных в 1930–1940-е гг. Содержание доклада в «смягченном» варианте вошло в постановление Президиума ЦК КПСС «О преодолении культа личности и его последствий» от 30 июня 1956 г. Н. С. Хрущев, таким образом, убедился в необходимости движения советского общества по пути демократизации. Министр внутренних дел СССР С. Н. Круглов, когда-то работавший под началом Берии, в качестве министра внутренних дел его не устраивал. Беспрецедентным было создание правительственной комиссии, работавшей в МВД в связи с уходом Круглова, за несколько дней до начала съезда. Вывод ее был однозначен: «Министерство внутренних дел неудовлетворительно выполняет поставленные перед ним партией и правительством задачи...». Не были забыты и недавние бунты в лагерях ГУЛАГа, спровоцированные открытым процессом над Берией. Снятый с поста министра внутренних дел Круглов был назначен на незначительную должность, в 1960 г. его исключили из партии⁹.

При передаче дел новому министру внутренних дел Н. П. Дудорову встал вопрос об уточнении профиля министерства. На одном из совещаний Н. С. Хрущев отметил, что МВД превратилось в хозяйственно-строительное ведомство: если какую стройку поручить ему даже там, где человеческая нога не ступала, оно выполнит; но МВД не справляется с основными задачами по поддержанию общественного порядка и перевоспитанию заключенных¹⁰. Было принято решение об освобождении министерства от несвойственных ему функций и передаче ряда строительных главков из МВД в соответствующие ведомства, что было осуществлено в 1956–1958 гг. 28 марта 1957 г. было принято постановление Совета Министров СССР о передаче пограничных войск из МВД в ведение КГБ СССР, в декабре 1957 г. органы внутренних дел были освобождены от выполнения функции записи актов гражданского состояния.

⁹ Некрасов В. Ф. Указ. соч. С. 282.

¹⁰ Там же. С. 275.

После ряда реорганизаций структура центрального аппарата МВД СССР к 1959 г. была следующей: Главное управление милиции, Главное управление мест заключения, Главное управление внутренних и конвойных войск, Штаб местной противовоздушной обороны страны, Главное управление пожарной охраны, Главное управление военного снабжения, Главное управление геодезии и картографии, Главное архивное управление, Управление кадров, Управление учебными заведениями, Военно-мобилизационный отдел, ФПУ ХОЗУ, отдел перевозок, отдел детских колоний, отдел фельдсвязи, отдел капстроительства.

По мнению партийного руководства, повышению эффективности деятельности органов внутренних дел и приданию ей более открытого характера должно было способствовать расширение контактов с трудящимися, молодежью, т. е. определенные шаги в сторону демократизации правоохранительной функции. Директива МВД СССР «О работе среди населения», изданная 10 мая 1954 г., требовала от органов милиции укреплять связи с трудящимися и их общественными формированиями, привлекать к решению правоохранительных задач. Введение в горрайорганах милиции книг жалоб и предложений, доступных для всех граждан, предоставляло возможность учета мнения населения об организации правопорядка в регионах. 2 марта 1959 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране»¹¹, определившее основы организации и деятельности добровольных народных дружин, которые стали повсеместно создаваться. Уже к концу года в их рядах насчитывалось более 2 млн человек. Местные власти под руководством партийных органов взяли на себя основную работу по развитию инициативы граждан, возглавив непосредственно деятельность общественных формирований. Органы милиции стали оказывать методическую помощь дружинникам, инструктировали их, обучали методам работы по охране правопорядка. Серьезное внимание было обращено на развитие и такой формы участия граждан в обеспечении правопорядка, как товарищеские суды, играющие большую роль в профилактике правонарушений. Разнообразие форм участия общественности в охране правопорядка породило потребность координации их работы как между собой, так и с государственными органами, что предопределило возникновение общественных пунктов охраны порядка.

Дружины в своей работе использовали опыт, накопленный бригадами содействия милиции. Вместе с органами милиции, суда и прокурату-

¹¹ *Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк* : в 2 т. Т. 2. С. 451.

ры они боролись с преступлениями, хищениями собственности и личного имущества граждан, нарушениями правил торговли, спекуляцией, детской безнадзорностью, принимали участие в охране безопасности движения транспорта и пешеходов. Наибольший эффект от их работы достигался в борьбе с мелкими нарушениями порядка. Однако вновь приобретающая популярность на волне массового вступления в добровольные народные дружины идея о постепенном сокращении правоохранительных органов и передаче их функций общественным организациям нанесла значительный вред развитию органов внутренних дел. Были предприняты неоправданные сокращения штатной численности милиции и уголовного розыска, сокращение их финансирования. Эти мероприятия вписывались во взятый КПСС курс на построение коммунизма и, соответственно, постепенное упразднение государственных, в том числе правоохранительных, органов. Расширение связей с общественностью, безусловно, было и положительным моментом, оно позволило расширить каналы влияния населения на деятельность органов милиции. Но сама идея о возможности выполнения сложной работы, требующей профессиональных навыков, добровольцами, снижение финансирования привели к падению авторитета и престижа милиции, текучести кадров, а значит, снижению эффективности работы.

С конца 1950-х гг. по инициативе руководства страны впервые началась целенаправленная работа над повышением престижа органов внутренних дел с помощью создания положительного образа сотрудника милиции средствами массовой информации, кино и литературы. А. Адамов написал ставшие популярными у населения милицейские детективы, один из них — «Дело пестрых» — был экранизирован. Этот первый в Советском Союзе художественный кинодетектив вышел на экраны страны в 1958 г.

Следует констатировать: то, что могло действительно серьезно повлиять на повышение престижа органов внутренних дел — восстановление законности в их деятельности, проводилось непоследовательно. Это было связано с противоречивостью, ограниченностью кратковременной «оттепели» в социально-политической жизни страны. Работа по восстановлению законности в органах милиции вылилась в основном в решение проблемы кадров. Была проведена аналитическая работа и установлено, что рост различных нарушений законности происходит за счет неопытных, неподготовленных сотрудников.

В 1960 г. было упразднено МВД СССР. Видимо, главной целью стало сокращение численности верхнего эшелона руководителей правоохрани-

тельных органов. Как отмечают многие исследователи, данная мера носила субъективный характер и не отвечала потребностям научного управления органами внутренних дел. Это решение было обусловлено также популистским выводом, сделанным XXI съездом партии, о том, что в СССР полностью построен социализм, начался переход ко второй фазе коммунизма, когда многие функции государства должны передаваться общественности. Решение оказалось неожиданным даже для министра внутренних дел Н. П. Дудорова. Пост министра внутренних дел РСФСР продолжал занимать Н. П. Стаханов.

В результате упразднения союзного МВД в январе 1960 г. была значительно усложнена в масштабах страны координация работы республиканских органов, что привело к несогласованности в нормативном регулировании многих вопросов службы охраны порядка, ослаблению межреспубликанского обмена опытом. В сентябре 1962 г. сделан новый шаг в этом же направлении. Образуются республиканские Министерства охраны общественного порядка, а УВД областей переименовываются в Управления охраны общественного порядка. Подобное наименование отражало намерение руководства страны сузить предмет ведения министерства, но, поскольку это не было реализовано, оно не соответствовало функциям и задачам ведомства.

Сразу после войны количество наиболее тяжких преступлений резко снизилось: в 1947 г. по линии уголовного розыска зарегистрировано 404 167, в 1948 г. — 192 345, в 1949 г. — 147 033, в 1950 г. — 126 589 преступлений. С 1952 г. начался рост преступности, достигший в 1953 г. 347 134 преступлений. Ответственность за резкое ухудшение криминогенной обстановки была возложена на органы милиции, ее работа была признана неудовлетворительной. В постановлении от 27 августа 1953 г. «О мерах по укреплению охраны общественного порядка и борьбе с уголовной преступностью», направленном на преодоление катастрофических последствий амнистии после смерти Сталина, был сформулирован комплекс задач по борьбе с рецидивной преступностью.

Отделом кадров Главного управления милиции МВД СССР был составлен план мероприятий по выполнению постановления в части улучшения подбора кадров, расстановки и воспитания, повсеместно были пересмотрены кадры уголовного розыска. Однако за 1953 г. полностью укомплектовать угрозыск сотрудниками, которые отвечали бы необходимым требованиям, не удалось. Руководство МВД приняло решение пересмотреть штаты органов милиции, а также изменить их количественный состав по различным регионам с учетом перемен в численности населе-

ния и оперативной обстановке. В результате управленческий штат был сокращен на 12%. В целях совершенствования правоохранительной деятельности был принят ряд серьезных мер по улучшению качественного состава милиции, улучшению ее снабжения и обмундирования (декабрь 1957 г., январь 1958 г., август 1962 г.). Тенденции к прогрессивному развитию социальных процессов в обществе обусловили новые требования к повышению гуманитарной образованности работников органов внутренних дел, к укреплению милиции и повышению ее авторитета среди населения.

В совместных постановлениях партии и правительства (август 1962 г.) проведен анализ состояния деятельности милиции, задачи по улучшению работы которой были закреплены в новом Положении о советской милиции (17 августа 1962 г.)¹². Указами Президиума Верховного Совета (26 сентября 1962 г.) 10 ноября был установлен ежегодный праздник — День советской милиции, утверждена присяга личного состава милиции (15 октября 1962 г.), введен в действие Устав ППС (1 августа 1963 г.), утверждено типовое Положение о ГАИ МООП республики (30 сентября 1963 г.). Указами Президиума ВС СССР и РСФСР утверждены Красные знамена для гарнизонов милиции и учебных заведений Министерства (23 октября 1963 г.), Положение о медали «За отличную службу по охране общественного порядка» (12 октября 1963 г.). Этой медалью награждались и члены добровольных народных дружин.

В органах милиции со штатом более 50 сотрудников были введены должности заместителей начальников по политико-воспитательной работе (1965 г.), в обязанности которых входила организация работы среди личного состава милиции по соблюдению законности и норм морали.

Необходимо было привести законодательство, используемое в работе правоохранительной системы, в соответствие с новыми реалиями. Руководство страны осознавало потребность в решении этой серьезной проблемы. Уже в ст. 8 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 27 марта 1953 г. «Об амнистии» предусматривалась необходимость пересмотра уголовного законодательства СССР и союзных республик. В конце 1953 г. была начата разработка уголовного и уголовно-процессуального кодексов. В конце 1956 г. Председатель Верховного Суда СССР А. А. Волин, характеризуя законодательство 1930–1952 гг., отметил, что оно «развивалось однобоко и носило по преимуществу устрашающий характер, исходя из неправильной предпосылки, что по

¹² Там же. С. 453.

мере построения социализма и перехода к коммунизму необходимо усиление мер судебной репрессии»¹³.

В декабре 1958 г. приняты Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик¹⁴. Наказание теперь могло применяться только по приговору суда, учитывающего все обстоятельства дела. Был повышен возрастной предел для наступления уголовной ответственности (с 14 до 16 лет), прежний продолжал действовать в случаях наиболее тяжких преступлений. Исключались некоторые виды наказаний: объявление «врагом народа», поражение политических прав по суду, удаление из СССР. Сокращен максимальный срок лишения свободы (с 25 до 15 лет). Закон допускал полное освобождение лица от уголовной ответственности в случаях, когда совершенное им деяние или само данное лицо утратили общественно опасный характер. Устанавливался порядок условно-досрочного освобождения осужденных. Закреплялись принципы осуществления правосудия только судом на началах равенства граждан перед законом, коллегиальность рассмотрения дел в суде, независимость судей и их подчинение только закону, гласность судебного разбирательства, обеспечение обвиняемому права на защиту и др.¹⁵

Определенная тенденция к гуманизации карательной политики, начавшаяся в середине 1950-х гг., значительным образом повлияла на развитие системы исполнения наказания. Оценка фактов незаконных репрессий, состояния законности и режима содержания в ИТУ МВД СССР привела к необходимости принятия определенных правовых и организационных мер: попытки передачи в течение 1953 г. большинства ИТУ МВД СССР в ведение Министерства юстиции; нормативного восстановления в 1954 г. досрочного и условно-досрочного освобождения из мест лишения свободы; реализации основных задач ИТУ согласно принятому 10 июля 1954 г. Положению об исправительно-трудовых лагерях и колониях МВД СССР; создания условий, исключающих возможность совершения осужденными новых преступлений, позволяющих исправление и перевоспитание заключенных, приобщение их к общественно полезному труду; укрепления законности в деятельности ИТУ путем обеспечения прокурорского надзора за местами лишения свободы (24 мая 1955 г.); установления общего, облегченного и строгого режима в ИТУ; участия

¹³ Пыжиков А. В. Указ. соч. С. 114.

¹⁴ Об утверждении Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик : закон СССР от 25 декабря 1958 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1958. № 1, ст. 6.

¹⁵ Пыжиков А. В. Указ. соч. С. 115.

общественности в деятельности ИТУ и создания самостоятельных организаций осужденных (октябрь 1956 г. и сентябрь 1961 г.); введения в действие нового Положения о трудовых колониях для несовершеннолетних (апрель 1962 г.) и др.

Совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10 октября и 10 декабря 1965 г. определили меры по улучшению работы следственного аппарата правоохранительных органов, по соблюдению процессуальных норм и социалистической законности при расследовании уголовных дел. На обеспечение контроля за соблюдением законности был направлен принятый Верховным Советом 9 декабря 1965 г. Закон «Об органах народного контроля в СССР». В соответствии с законом комитеты народного контроля СССР, союзных и автономных республик, областей, округов, городов и районов, а также группы и посты народного контроля местных (поселковых, сельских) Советов, предприятий, организаций, воинских частей имели право рассмотреть любые вопросы о нарушениях законности и принимать меры правового и дисциплинарного воздействия.

Отказ от жесткой централизации в управлении системой, процессы децентрализации, демократизации и либерализации в развитии органов внутренних дел, осуществлявшиеся во второй половине 1950-х гг., безусловно, имеют позитивное значение и для правоохранительной системы, и для страны в целом. Непродуманность, поспешность конкретных мероприятий правительства, направленных на реализацию данной политики (упразднение союзного министерства, вливание неквалифицированных работников в органы для усиления влияния партии, постановка утопической задачи полной ликвидации преступности, приведшая к припискам в отчетах, и т. д.), существенно ослабили систему в борьбе с преступностью, привели к негативным последствиям.

Не случайно в 1962–1968 гг. фактически произошло возвращение ряда существенных позиций, утраченных системой МВД за предшествующее десятилетие. Были воссозданы следственные подразделения в составе милиции, восстановлены аппараты политико-воспитательной работы, возрождено союзное министерство с его прежним названием, произошло повышение материального уровня сотрудников, их социальной защищенности и авторитета.

В июне 1961 г. министром внутренних дел (охраны общественно-го порядка) РСФСР назначен В. С. Тикунов, до этого 7 лет проработавший в Отделе административных органов ЦК КПСС (надзор за правоохранительной системой) и 2 года — заместителем председателя КГБ. Бла-

годаря ему российская милиция стала принимать современный внешний облик, который сохранился до ее реформирования в полицию. В июле 1962 г. на вооружении милиции появились резиновые дубинки, наручники и взрывчатые пакеты со слезоточивым газом. В 1964 г. был введен бесплатный проезд в городском и пригородном транспорте сотрудников внутренних дел по служебным удостоверениям. Произошло обновление форменного обмундирования. В. С. Тикунову также принадлежит инициатива ежегодно отмечать День милиции, первый такой праздник состоялся 10 ноября 1962 г. Ставленник высших партийных кругов, он возобновил широкий набор в органы милиции кадров из партийных и комсомольских рядов¹⁶.

В этот период был остановлен рост преступности. На раскрытие особо опасных преступлений выделялись лучшие силы, поэтому раскрываемость подобных преступлений была весьма высокой. Наибольшую известность получило дело о 26-летнем Владимире Ионесеяне, совершившем серию зверских убийств и ограблений в Москве и Московской области. В народе это дело получило название «Мосгаз». Разоблачение подобных особо опасных преступников значительно поднимало престиж органов внутренних дел в глазах общественности.

В свет вышла книга Ю. Семенова «Петровка, 38». Реальные герои МУРа 1960-х гг. — это В. Корнеев (начальник МУРа), О. Еркин, Б. М. Болотин, В. И. Чельцов, А. М. Сухарев, В. Н. Котов (в середине 1980-х он возглавит МУР). Среди получивших большую известность было «дело отравителей» 1960-х гг., на основе которого Ю. Семенов написал повесть «Огарева, 6». Преступники, прежде чем ограбить свои жертвы, усыпляли их с помощью хлоралгидрата, в трех случаях — со смертельным исходом. В банде были опытный художник для подделки документов, врач, который снабжал наркотическими веществами. Следует сказать, что подобных банд в те годы было немного, но и о них упоминать в отчетах МВД было строго запрещено. В стране победившего социализма не могло быть организованной преступности.

§ 3. Основные проблемы и тенденции развития органов внутренних дел в 1960–1980-е гг.

Со второй половины 1960-х гг. руководство СССР пыталось преодолеть углубляющийся кризис в стране модернизацией тоталитаризма на основе сочетания достижений научно-технического прогресса и особен-

¹⁶ Некрасов В. Ф. Указ. соч. С. 351–355.

ностей административно-командной системы управления. Еще в начале правления Л. И. Брежнева высшее руководство страны сделало поворот к неосталинизму, считая, что так сможет наилучшим образом решить назревшие проблемы. Прежде всего была усилена роль КПСС, которая, по новой Конституции, стала «руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций». Статья 6 Основного Закона предоставила КПСС право определять генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР. В этот период высшая партийная власть была совмещена с государственной. Генеральный секретарь ЦК КПСС одновременно являлся и Председателем Президиума Верховного Совета СССР. Были восстановлены министерства и ведомства с широкими полномочиями, не считающиеся с интересами местных органов власти и населения. Партийно-государственный аппарат, сосредоточивший в своих руках распределение материальных богатств, фактически превратился в господствующий класс. Силовые ведомства, в том числе и органы внутренних дел, получили приоритет в развитии. В этом контексте в 1966 г. произошло воссоздание союзного Министерства охраны общественного порядка (далее — МООП). При этом МООП РСФСР было упразднено, поскольку, по словам Л. И. Брежнева, «содержание двух министерств — РСФСР и СССР — накладно для государства»¹⁷. Министром охраны общественного порядка СССР стал Н. А. Щёлоков, давний друг Л. И. Брежнева. В 1968 г. были восстановлены МВД СССР и республиканские МВД.

В мае и июне 1967 г. произошли антимилицейские восстания во Фрунзе и Чимкенте. После этих выступлений Н. А. Щёлоков писал Л. И. Брежневу: «По вашему указанию Министерство охраны общественного порядка СССР в связи с событиями во Фрунзе и Чимкенте изучило состояние дел в органах милиции и вносит на рассмотрение записку “О неотложных мерах по укреплению органов милиции и повышению их авторитета”»¹⁸. В ней излагались проблемы советской милиции и пути их решения. Недостатки профессиональной подготовки сотрудников предлагалось ликвидировать путем создания в МООП СССР Управления, а в МООП-УООП республик, краев и областей — отделов (отделений) политико-воспитательной работы, а также введением во всех райгоротделах должности заместителя по политико-воспитательной работе. Кроме этого, новый руководитель министерства полагал необходимым по-

¹⁷ Там же. С. 370.

¹⁸ Там же.

вышение денежного довольствия личного состава, техническое перевооружение органов милиции, модернизацию транспортных средств и обновление форменного обмундирования. Предложение о реорганизации МООП СССР в МВД СССР¹⁹ было осуществлено в январе 1968 г.

Реальные признаки улучшения положения дел обозначились со второй половины 1960-х гг. С этого времени начинается интенсивный поиск новых организационных форм охраны порядка и борьбы с преступностью, обновляется нормативно-правовая база строительства и деятельности милиции и т. п. 18 февраля 1966 г. Совет Министров СССР утвердил Типовое положение о вневедомственной охране при органах милиции, а 23 июля принял постановление «О мерах по усилению борьбы с преступностью». Этим постановлением вводилась повышенная административная и уголовная ответственность за хулиганские действия, учреждался гласный административный надзор за рецидивистами, а также лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

В феврале 1969 г. вместо Главного управления милиции МВД СССР был образован ряд самостоятельных структурных подразделений (ГУУР, УБХСС, УГАИ и др.). В целях совершенствования аналитической, плановой, контрольной деятельности в 1971–1972 гг. организационно-инспекторские управления в составе МВД различного уровня были преобразованы в штабы. В 1971 г. началось создание при городских и районных органах внутренних дел специальных комендатур по учету и надзору за условно осужденными к лишению свободы с обязательным привлечением к труду и условно освобожденными из мест лишения свободы для работы на строительстве предприятий народного хозяйства. В 1974 г. в аппаратах уголовного розыска была создана профилактическая служба со следующими структурными подразделениями: общей профилактики, индивидуальной профилактики и руководства участковыми инспекторами, профилактики правонарушений несовершеннолетних²⁰.

В 1970-е гг. продолжала совершенствоваться структура милиции, которая по новому Положению о советской милиции, введенному постановлением Совета Министров СССР от 8 июня 1973 г., определялась как составная часть системы МВД, и руководство всеми ее службами возлагалось на Министерство внутренних дел.

В первой половине 1980-х гг. существенных изменений в структуре милиции не произошло. Новое руководство МВД СССР укрепляло свои пози-

¹⁹ Там же. С. 391.

²⁰ *Органы и войска МВД России : краткий исторический очерк* / В. Ф. Некрасов [и др.]. М., 1996. С. 275.

ции в основном за счет кадровых перестановок. Основное внимание милиции направлялось на охрану социалистической собственности, социалистической законности, и только после этого ставилась задача защиты безопасности отдельной личности. При этом не в полной мере учитывались факторы, влияющие на развитие и обострение криминальной обстановки.

К этому периоду обозначились определенные обнадеживающие тенденции в работе с кадрами. Так, с 1959 г. по 1970 г. в РСФСР число граждан с высшим и полным средним образованием на 1 тыс. работающих увеличилось в 1,86 раза, а среди личного состава милиции — в 2,28 раза. На стабилизации кадров положительно сказались принятые в 1970, 1973, 1977, 1978 гг. меры по повышению денежного содержания сотрудников, развитие ведомственных учебных заведений, ориентированных на подготовку специалистов с высшим образованием. На некоторое время была устранена главная причина текучести кадров — низкая заработная плата. Правда, сохранились другие негативные факторы: острая жилищная проблема, неурегулированность широкого круга вопросов социальной и правовой защиты сотрудника милиции²¹.

Вопросы подбора, подготовки и расстановки кадров находились в центре внимания и контроля партийных органов. Подбор кадров приобретал все более организованный характер. Эта работа осуществлялась в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 ноября 1968 г. «О мерах по дальнейшему укреплению советской милиции»²². В нем определялась специальная система мер по комплектованию милиции лучшими представителями трудовых коллективов с обязательным обсуждением их кандидатур на партийных, комсомольских, профсоюзных собраниях.

Следующим направлением в кадровой сфере была профессиональная подготовка кадров, представлявшая собой определенную систему. Первоначальная подготовка молодых кадров осуществлялась по двум направлениям. Первое — прохождение обучения или стажировки в занимаемой должности непосредственно в подразделениях милиции, т. е. подготовка в процессе практической деятельности. Второе — организованное обучение на базе учебных пунктов. В начале 1970-х гг. фактически был прекращен прием на работу лиц, не имеющих среднего образования. Исключение составляла ночная милиция, в которой из-за специфики деятельности остро ощущался дефицит кадров.

²¹ Там же. С. 276.

²² *Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк* : в 2 т. Т. 2. С. 471.

Важным направлением в кадровой работе стала забота о стабильности кадров, сохранении профессионального ядра милиции. Примерно за пять лет службы в милиции работник становился профессионалом по своей специальности. Плодотворными были и последующие 10–15 лет. Но в 1970-е гг. происходил процесс неоправданно быстрой смены поколений, на пенсию ушли люди, прошедшие войну, но в большинстве своем не имевшие специальной подготовки. Заметно увеличивалась доля лиц со стажем до 5 лет. Только в первой половине 1980-х гг. возросла доля лиц со стажем 5–15 лет.

В первой половине 1980-х гг. Ю. В. Андроповым была организована крупномасштабная чистка кадров в милиции, обусловленная глубоким проникновением коррупции в систему органов внутренних дел и отчасти противостоянием двух силовых ведомств, последней каплей в котором стало убийство сотрудниками милиции в московском метро офицера госбезопасности. За допущенные ошибки в работе в 1982 г. был освобожден от должности министр внутренних дел СССР Н. А. Щёлоков. В помощь новому министру В. В. Федорчуку в органы МВД были направлены 150 сотрудников КГБ, начались массовые увольнения. Повысить эффективность деятельности милиции эти меры существенно не могли, но создавали нервную обстановку в коллективах.

Если рассматривать основные направления деятельности милиции в этот период, нужно отметить, что на первый план в конце 1970 – начале 1980-х гг. выступает борьба с хозяйственными преступлениями, спекуляцией. С 1983 г. милиция, выполняя правительственный заказ, сосредоточила свои усилия на борьбе с торговой мафией, так называемой беловоротничковой преступностью (наказания были суровыми — вплоть до расстрела). Аппараты БХСС перестроили свою работу по линейно-отраслевому принципу. К сожалению, переоснащение — техническое и теоретическое — органов борьбы с преступностью отставало от практической потребности. Организованная преступность в стране крепла, однако за простое упоминание о ней можно было лишиться должности. В 1986–1987 гг. независимо друг от друга три группы ученых МВД (ВНИИ МВД СССР, ВНИИ Прокуратуры СССР и Омской высшей школы милиции) пришли к одному выводу: в стране существует организованная преступность. Впервые заговорили о создании спецподразделений по борьбе с организованной преступностью. Однако в то время власти не предприняли никаких реальных мер.

В целом в период с 1971 г. по 1985 г. произошел резкий рост преступности — в 2,3 раза, в связи с чем повсеместно увеличилась нагрузка на сотрудников уголовного розыска. Со второй половины 1970-х гг. появилась

необходимость в их узкой специализации. Увольнение в начале 1980-х гг. десятков профессионалов не замедлило сказаться на качестве работы уголовного розыска.

Были периоды, когда в борьбе с преступностью власти добивались значительных результатов, например, во время подготовки и проведения Олимпийских игр в Москве в 1980 г. По официальным данным, в это время было конфисковано в Москве и Московской области 155 тыс. стволов незаконно хранившегося оружия, задержано 1262 преступника. При службе безопасности создается лаборатория, занявшаяся изучением взрывчатых веществ. Ни одного серьезного чрезвычайного происшествия не произошло в Москве за все 14 дней Олимпиады. В 1984–1985 гг. значительные силы были брошены на борьбу с уголовной преступностью и проведены успешные операции, арестованы опасные преступники (Михасевич, Кулик и др.), поиски которых велись давно.

Литература

Полиция и милиция России: страницы истории / А. М. Беда [и др.]. М., 1995.

История отечественных органов внутренних дел : учебник для вузов / под ред. Р. С. Мулукаева. М., 2005.

История развития МВД России. 1802–2002 гг. : учеб.-справ. пособие в схемах и комментариях / под ред. А. М. Смирного. М., 2002.

Курицина Е. В. Развитие организационной структуры советской милиции в 1953–1964 гг. // Известия ПГПУ. 2008. № 6.

МВД России : энциклопедия / гл. ред. В. Ф. Некрасов. М., 2002.

Некрасов В. Ф. Тринадцать «железных наркомов»: история НКВД — МВД от А. И. Рыкова до Н. А. Щелокова, 1917–1982. М., 1995.

Органы и войска МВД России : краткий исторический очерк. М., 1996.

Пыжиков А. В. Правоохранительная политика в годы «хрущевской оттепели» // Право и политика. 2001. № 4.

Вопросы для контроля и самоконтроля

1. Какие структурные изменения МВД СССР произошли в 1945–1953 гг.?

2. С какими проблемами сталкивалась советская милиция в первые послевоенные годы?

3. Что такое десталинизация?

4. Какое влияние оказала десталинизация на развитие органов внутренних дел?

5. Какие позитивные тенденции наблюдались в развитии милиции в 1950–1970-е гг.?

6. Каковы последствия дестабилизации органов внутренних дел в 1950–1960-е гг.?

7. Как была решена проблема восстановления законности в органах внутренних дел в 1950–1960-е гг.?

8. Какие факты свидетельствуют о процессах децентрализации управления системой органов внутренних дел, демократизации и либерализации деятельности? Объясните причины этих процессов и последствия.

9. В чем состоит общее и особенное в развитии органов внутренних дел в период «оттепели» и в период «застоя»?

10. Изменилась ли в послесталинский период модель органов внутренних дел (цель, функции, основные черты)?

Тестовые задания

1. Сотрудники милиции летом 1947 г. при попытке выехать в г. Киев задержали четырех спекулянтов. У них было изъято 768 пар обуви, 940 лотков ниток, 75 платьев и других промтоваров на сумму свыше 150 тыс. рублей. Какое структурное подразделение осуществляло расследование по данному делу?

А. Отдел по борьбе с хищением социалистической собственности.

Б. Уголовный розыск.

В. Отдел вневедомственной наружной сторожевой охраны.

2. В 1950 г. открываются средние специальные школы милиции в Москве, Хабаровске, Минске и Ростове-на-Дону. Чем это обусловлено?

А. Уменьшение количества ведомственных высших учебных заведений.

Б. Нехватка профессиональных кадров.

В. Изменение внешнеполитических условий.

3. В послевоенные годы в г. Ленинграде в газете «Вечерний Ленинград» в рубрике «Хроника происшествий» публиковалась информация Управления милиции о раскрытии преступлений и задержании преступников. На решение какой проблемы были направлены данные действия?

А. Рост преступности.

Б. Распространение ложных слухов о деятельности милиции.

В. Недовольство населения действиями властей.

4. В конце 1950-х гг. на советские киноэкраны вышли фильмы о деятельности милиции, такие как «Дело пестрых», «Дело Румянцева»,

«Улица полна неожиданностей» и др. Какая цель преследовалась демонстрацией этих фильмов?

- А. Повышение престижа органов внутренних дел.
- Б. Либерализация деятельности органов внутренних дел.
- В. Дискредитация деятельности милиции.

5. 25 июня 1954 г. ЦК ВЛКСМ принял постановление «О борьбе комсомольских организаций с проявлением хулиганства среди молодежи», на основании которого для работы в милицию было направлено 300 тыс. комсомольцев. На решение какой проблемы, обозначенной ЦК КПСС в работе органов милиции, была направлена данная мера?

- А. Правовая незащищенность граждан.
- Б. Непродуманная кадровая политика.
- В. Проведение массовых политических репрессий.

6. Осенью 1958 г. Министерство финансов предложило с 1 октября 1958 г. сократить штатную численность офицерского состава не менее чем на 40 тыс. человек. Руководствуясь указаниями правительства, только в Ленинграде и Ленинградской области в 1958 г. сократили более 1000 должностей. В целом по стране численность органов внутренних дел за 1958–1959 гг. была сокращена на 15 682 единицы. Какую идею, характерную для политического развития Советского государства в данный период, демонстрируют приведенные факты?

- А. Передача отдельных функций государственных органов общественным организациям.
- Б. Либерализация деятельности органов внутренних дел.
- В. Сокращение функций Министерства внутренних дел.

ГЛАВА VIII. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

Учебные вопросы

1. Органы внутренних дел в период со второй половины 1980-х гг. – 1991 г.
2. Реформирование системы органов внутренних дел в 1991–2011 гг.: причины, направления, итоги.
3. Совершенствование организационно-правовых основ деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (1991–2011 гг.).

Основные термины: перестройка, демократизация, департизация, деполитизация, децентрализация, либерализация.

Основные нормативные правовые акты: Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-I «О милиции»; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

§ 1. Органы внутренних дел в период со второй половины 1980-х гг. до 1991 г.

С приходом к власти нового лидера М. С. Горбачева постепенно определялась иная политическая и социально-экономическая стратегия, в выполнении которой значительная роль отводилась Министерству внутренних дел СССР¹. Хотя первоначально новый Генеральный секретарь КПСС, как и его предшественники, обратился к проблеме борьбы с преступностью как к ценному инструменту легитимации, предложив очередную кампанию. Так, Л. И. Брежнев начинал свое руководство страной

¹ *Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : исторический очерк : в 2 т.* СПб., 2002. Т. 2. С. 480.

с проведения кампании по борьбе с хулиганством (1966 г.), Ю. В. Андропов — с нарушениями трудовой дисциплины (1982–1983 гг.), М. С. Горбачев — с пьянством (1985 г.) и нетрудовыми доходами (1986 г.). При чем в последнем случае кампания служила временной мерой, принятой в ожидании глобального решения экономических проблем, стоявших перед страной.

В 1985 г. после выхода знаменитого Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении борьбы с пьянством» большое внимание уделялось работе в данном направлении. В этот период статистика зафиксировала снижение преступности на бытовой почве. Однако Указ внес существенный вклад в криминализацию общества. Через два года, осознав последствия, правительство отменило указ, его отмена совпала с отставкой министра внутренних дел В. В. Федорчука, которой в немалой степени способствовало недовольство его деятельностью руководящих кругов министерства. Новый министр А. В. Власов на первой же коллегии МВД произнес знаменитую фразу: «Вы слишком увлеклись борьбой с беловоротничковой преступностью»².

Новые условия социально-политической жизни, атмосфера свободы и гласности в советском обществе потребовали уже во второй половине 1980-х гг. комплексной реформы правоохранительной системы, в том числе организационной перестройки, обновления правовой базы органов внутренних дел. В. В. Бакатин, осуществлявший руководство союзным министерством с октября 1988 г. по декабрь 1990 г., так вспоминает об этом периоде: «Я стал министром внутренних дел партийного государства в тот период, когда его партийность начала рушиться, а общество из закрытого становилось открытым. Я это понимал и считал, что в этом же направлении должно происходить реформирование МВД. Верховенство закона, а не идеологии. Допустимая открытость обществу и подконтрольность не партии, а парламенту»³. Важными проявлениями гласности работы министерства стало рассекречивание статистики и проблем преступности, результатов деятельности МВД. В продолжение той традиции, которая закладывалась еще при Н. А. Щёлокове, В. В. Бакатин уделял большое внимание установлению тесных контактов работников милиции с учреждениями культуры, со СМИ. Считая МВД суперцентрализованной системой, министр провозгласил одним из направлений демокра-

² Раззаков Ф. И. Бандиты времен социализма (хроника российской преступности 1917–1991 гг.). М., 1996. С. 266.

³ Цит. по: Некрасов В. Ф. МВД в лицах. От В. В. Федорчука до А. С. Куликова. 1982–1998. М., 2000. С. 56.

тизации децентрализацию управления, передачу полномочий нижестоящим органам⁴. 6 октября 1989 г. Президиум Верховного Совета РСФСР принял Указ «Об образовании союзно-республиканского Министерства внутренних дел РСФСР». 27 октября 1989 г. министром внутренних дел РСФСР стал В. П. Трошин, имевший большой опыт оперативной и руководящей работы в органах внутренних дел. Сложность работы российского министерства в этот период заключалась в отсутствии соответствующей нормативно-правовой базы и остром конфликте с союзным министерством.

Взятый Председателем Верховного Совета РСФСР курс на обновление руководства республики внес коррективы в становление министерства. В сентябре 1990 г. министром был назначен В. П. Баранников, который занимал эту должность до августа 1991 г. Организационное становление министерства к этому времени уже произошло, новый руководитель сформулировал ряд принципиальных положений его развития, опубликованных в газете «Щит и меч»: «За эти два года предстоит децентрализовать систему МВД. Большую часть функций по управлению органами и подразделениями милиции передать местным Советам. Соответствующим образом изменить структуру милиции, разделив ее на муниципальную и федеральную... Срочного ускорения требует переработка законодательной базы борьбы с преступностью. Промедление здесь становится все более опасным... Усилия органов внутренних дел нужно сосредоточить на охране общественного порядка, пресечении и раскрытии преступлений. Будем добиваться освобождения от несвойственных функций. Ну, разве может милиция заменить медицину в лечении алкоголиков и наркоманов... Коренное преобразование ждет систему исправления осужденных. Необходимо привести ее в соответствие с документом ООН «Минимальные стандартные правила общения с заключенными». Вопрос вопросов — техническое перевооружение милиции... наконец, кадровая политика. Пожалуй, самое больное наше место. Наиважнейшим считаю переход к отбору в милицию от принципа партийной принадлежности к принципу профессиональной пригодности»⁵.

Как обычно, особое значение приобрела кадровая политика. Она по-прежнему проводилась под руководством партии, однако отличалась от прежних лет наличием таких элементов, как гласность, открытость, публичность оценок, критика недостатков.

⁴ Там же. С. 68–70.

⁵ Цит. по: *Аврутин Ю. Е.* Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб., 2003. С. 239–241.

И все же реформирование органов внутренних дел в этот период только обсуждалось (например, вопрос об организационной модели милиции). В связи с критикой административно-командной (централизованной) системы управления в центре дискуссии оказалась проблема сильного центра: нужно ли Главное управление милиции. Преобладали сторонники сильного центра, состоящего из трех блоков служб: общекриминальной, службы общественной безопасности, обеспечивающей службы. Падение общественного престижа милиции, обусловленное комплексом факторов, вызвало предложение выделить ее в самостоятельный департамент. Ведь постановлением ЦК КПСС и Совмина СССР от 19 ноября 1968 г. ГУМ МВД как целостная структура, а также управления милиции в городах и районах были ликвидированы. Вместо Присяги милиции была введена Присяга рядового и начальствующего состава ОВД. Все составные части милиции растворились в составе различных служб и подразделений органов внутренних дел. Многие профессионалы из милиции считали, что это привело к девальвации специального звания. Предлагалось таким образом милицию выделить из системы органов внутренних дел, перейти к полицейско-контрактному принципу комплектования кадров, модернизировать форму, повысить оплату труда до уровня оплаты в армии и КГБ.

По решению ЦК КПСС в Министерстве внутренних дел и Министерстве юстиции начинается разработка первого в истории СССР Закона «О советской милиции», принятого 6 марта 1991 г. Верховным Советом СССР. Закон проходил предварительное рассмотрение в ЦК партии и принимался старым составом Верховного Совета СССР. Многие прогрессивные, реформаторские идеи не были учтены. Некоторые положения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью» были оставлены без изменения. Не были приняты во внимание Декларация «О государственном суверенитете РСФСР» и постановление I съезда народных депутатов РСФСР «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР», согласно которому МВД РСФСР было выведено из подчинения союзного министерства, подчиняясь только Совету Министров РСФСР. К этому времени были приняты соответствующие законы в УССР, БССР, МССР, ЛССР и др.

18 апреля 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял Закон РСФСР «О милиции» (далее — Закон о милиции). Появление российского закона было обусловлено насущными потребностями строительства демократи-

ческого общества, главными ценностями которого являются верховенство закона, справедливость и соблюдение прав и свобод личности. Закон положил начало реформированию правовых и организационных начал советской милиции, которые все более противоречили новым условиям ее деятельности.

Выделим особенности правовой основы организации и деятельности российской милиции, сложившейся к концу 1980-х гг.

1. Закон как нормативный правовой акт высшей юридической силы занимал в ее структуре незначительное место.

2. Правовая основа организации и деятельности милиции была идеологизирована. Милиция руководствовалась не только законодательными и иными нормативными актами, часто изданными в развитие директив КПСС, но и самими постановлениями ЦК КПСС. Это приводило к недочетам в юридической технике: излишним объемам нормативного материала, его неструктурированности.

3. Правовая основа организации и деятельности милиции была несогласованной.

4. Многие острые вопросы взаимоотношений милиции и граждан оставались вне сферы юридического опосредования.

5. Низкая роль нормативных правовых актов, принятых на уровне республик, и в частности в РСФСР. Все основные вопросы организации и деятельности милиции России определялись на уровне высших органов государственной власти СССР. Таким образом, с точки зрения и содержания и формы правовая основа деятельности милиции во многом несла на себе печать тоталитарного режима⁶.

В условиях демократизации, гласности, идейного и политического плюрализма большое значение в деле охраны общественного порядка придавалось деполитизации органов внутренних дел, понимаемой в то время, прежде всего, как выведение органов внутренних дел из-под влияния КПСС. Произошло это уже на исходе перестройки, согласно приказу от 4 сентября 1991 г. «О департизации органов внутренних дел и внутренних войск МВД СССР».

Практические обязанности органам внутренних дел, особенно милиции, приходилось выполнять в сложных условиях. В стране было признано разнообразие (плюрализм) мнений и, соответственно, было разрешено его выражать, что повлекло за собой уличные демонстрации, митинги, даже беспорядки. Милиция находилась в эпицентре уличных по-

⁶ Кондрашов Б. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». 3-е изд. М., 2003. С. 4.

литических страстей и являлась в глазах населения, требующего демократических перемен, защитницей политического режима, наследницей преступной деятельности НКВД. К тому же поддержание общественного порядка при проведении массовых общественно-политических мероприятий, мирное сопровождение демонстраций, с которыми советская милиция столкнулась впервые, требовали особых, новых навыков у сотрудников, для их формирования нужно было время. Привычка к силовому решению проблем сохранялась и у властей. Так, в ходе волнений в Тбилиси в 1988 г. местные власти не сумели решить проблему несанкционированных митингов политическими средствами и вызвали подразделения внутренних войск, Советской армии, ОМОН. Многотысячный митинг перед Домом правительства 7 апреля было решено подавить силовым способом. В результате операции по разгону митинга с применением спецсредств были погибшие и раненые. В Минске 30 октября 1988 г. милиция разогнала людей, которые собрались около кладбища на несанкционированный митинг в честь Дня поминовения предков. И опять решение было принято городскими властями. По этому поводу заместитель внутренних дел Шилов объяснял в прессе: «Мы учимся работать в новых условиях». Силовое решение проблем отразилось и в приказе министра внутренних дел и министра обороны от 29 декабря 1990 г. «Об организации совместного патрулирования сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих Советской армии и Военно-морского флота»⁷.

В целом во второй половине 1980-х – начале 1990-х гг. органы внутренних дел столкнулись с многочисленными проблемами, обусловленными, с одной стороны, острой необходимостью совершенствовать структуру, правовую основу, методы деятельности и оснащенность в связи с изменившимися социально-политическими условиями и ростом преступности, а с другой — оттоком профессионалов из органов внутренних дел, связанным с ухудшением финансово-экономического положения в стране.

§ 2. Реформирование системы органов внутренних дел в 1991–2011 гг.: причины, направления, итоги

Чтобы уяснить причины реформирования органов внутренних дел в данный период, необходимо принять во внимание, что основные черты, функции системы органов внутренних дел, ее место и роль в государственном механизме, обществе определяются формой государства и

⁷ URL: <http://prohistory.ru/ru/documents/377> (дата обращения: 10.11.2015).

особенно типом политического режима. В Советском государстве сложилась модель системы органов внутренних дел с определенными характеристиками: многофункциональность, централизованность, закрытость, политизированность, военизированность. Еще в годы перестройки 1985–1991 гг. было положено начало трансформации этой модели, в 1990-е гг. данный процесс был активизирован. Глубокие социально-политические перемены в обществе, которые можно связать с переходом от тоталитарной (отметим, что, по мнению ряда ученых, политический режим Советского государства последних десятилетий с большим основанием можно назвать авторитарным) к демократически организованной власти, от неправового к правовому государству, требовали коренного изменения целей и функций системы органов внутренних дел, их места в государственном механизме, а следовательно, и организационно-правовой модели. Органы внутренних дел должны были стать органами не карательными, выполняющими указания политической силы, находящейся у власти, а защищающими население, охраняющими закон. Кроме того, необходимость организационно-правовых изменений была вызвана такими событиями и процессами, как становление суверенного государства России, распад СССР.

25 декабря 1991 г. президент СССР М. С. Горбачев слагает свои полномочия, СССР как государство и субъект международного права прекращает свое существование. Постепенно осуществляется переход на республиканскую модель органов внутренних дел, хотя вплоть до конца 1990-х гг. сохраняли свое значение некоторые союзные нормативно-правовые акты. Перед МВД России сразу же встала задача по налаживанию связей с бывшими союзными республиками, ставшими независимыми государствами. Первое соглашение о взаимодействии МВД стран СНГ было подписано 24 апреля 1993 г. в Алма-Ате.

В течение этого периода было осуществлено большое количество реорганизаций, преобразований в МВД России, порой не продуманных концептуально, случайных, ситуативных, вскоре отменявшихся другими. Это дало основание для существования распространенного мнения о том, что реформа органов МВД так и не началась. Однако, какими бы хаотичными, на первый взгляд, ни были реорганизации, они положили начало изменению качественных характеристик системы органов внутренних дел, в чем, полагаем, и состоит основное их значение.

Среди изменений в первую очередь необходимо назвать сужение сферы деятельности органов внутренних дел, освобождение от функций, не связанных с задачей охраны общественного порядка, или полицейских

функций. Л. Ф. Кваша, исследователь организационно-правового строительства милиции, констатировала, что «органы внутренних дел в современных условиях постепенно трансформируются в органы милиции (полиции)»⁸.

Эта тенденция развития органов внутренних дел была обозначена еще до Революции 1917 г. Но вплоть до начала 1990-х гг. органы внутренних дел оставались многофункциональными, многоотраслевыми. Эволюция в 1990-е гг. была такова, что вне рамок органов МВД создавалось все больше организаций и учреждений, выполняющих некогда присущие ведомству функции: налоговая полиция, в ряде мест — рыночная, санитарная, экологическая (упраздненная позже) милиция. Из системы органов внутренних дел выведены уголовно-исправительная система (1998 г.), Государственная противопожарная служба (2002 г.). Составными звеньями системы органов внутренних дел в результате преобразований 1990 – начала 2000-х гг. являлись милиция, органы предварительного следствия, паспортно-визовая служба (созданная в 1993 г. на основе подразделений виз, регистраций и паспортной работы милиции), экспертно-криминалистические подразделения, внутренние войска, федеральная миграционная служба. Происходившая в Российском государстве дифференциация и специализация звеньев государственного аппарата соответствовала процессам, протекающим в других современных демократических государствах. Это изменило государственный статус системы органов внутренних дел и ее центрального аппарата — МВД, которое по-прежнему выступало важным (согласно утверждаемой на основе указов президента с 1994 г. при каждой смене правительства структуре федеральных органов исполнительной власти МВД является одним из силовых ведомств, непосредственно подчиненных президенту) ведомством, но не всеобъемлющим, исключительным, ключевым в государственном механизме.

Были и отступления от этого процесса. Например, 19 декабря 1991 г. Б. Н. Ельцин в очередной раз в истории нашей страны попытался объединить органы внутренних дел и органы государственной безопасности в одном ведомстве. Однако Конституционный Суд признал Указ «Об образовании МВ и ВД РСФСР» не соответствующим Конституции РСФСР.

В феврале 2002 г. в составе МВД была создана новая служба — Федеральная миграционная служба. На нее в соответствии с Указом Президента «О совершенствовании государственного управления в сфере ми-

⁸ Кваша Л. Ф. Милиция (полиция) в условиях переходного типа государства и права // История государства и права. 2006. № 3. С. 26.

грационной политики» от 23 февраля 2002 г. были возложены задачи по реализации государственной миграционной политики. Это вопросы беженцев и вынужденных переселенцев, предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства, регулирования процессов внешней трудовой миграции, привлечения иностранной рабочей силы на территории России, трудоустройства граждан России за пределами ее территории и ряд других. Став частью силового ведомства, миграционная служба сосредоточилась на обеспечении учета и контроля и борьбе с нелегальной миграцией. Главный показатель отчетности МВД — количество пресеченных правонарушений — был распространен на миграционную сферу, что неизбежно вошло в противоречие с задачами миграционной политики. Достаточно быстро пришло понимание, что передача вопросов, связанных с миграцией, в ведение МВД была ошибкой, поскольку это перевело миграционную политику из разряда управленческих задач в разряд задач обеспечения национальной безопасности. С 2004 г. Федеральная миграционная служба, оставаясь в структуре МВД, находилась также под непосредственным управлением Президента РФ, все последующие ее реорганизации были определены позицией и указаниями Президента РФ. В январе 2006 г. были созданы территориальные органы Федеральной миграционной службы России, которые были выведены из подчинения МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации.

В марте 2003 г. после упразднения Федеральной службы налоговой полиции, существовавшей в России с 1992 г. и непосредственно подчинявшейся Президенту РФ, большинство ее функций, например по пресечению налоговых преступлений, и штат в 16 тыс. человек были переданы в ведение МВД России (при этом материальная база и штат в 40 тыс. человек были переданы во вновь созданный Государственный комитет Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (Госнаркоконтроль России)).

Внутри же системы намечается тенденция к развитию специализированных структур. В феврале 1991 г. в МВД России образовано Главное управление по организованной преступности, соответствующие органы созданы на местах. В том же году образовано Главное управление по экономическим преступлениям МВД России.

Ряд мероприятий, осуществленных в рассматриваемый период, можно связать с процессом оптимизации управления органами внутренних дел. Главным субъектом управления в течение того времени по-прежнему остается МВД России, но расширяются полномочия других субъектов и происходит разграничение полномочий между ними и МВД. Вместе с тем

не сформировалось единого мнения о соотношении принципов централизации и децентрализации в организации структуры органов внутренних дел. Удерживало прочные позиции представление о необходимости сохранения централизованной структуры и отказа даже от частичной децентрализации, осуществленной в 1990-е гг. Приведем лишь некоторые факты, свидетельствующие о поиске оптимального сочетания полномочий субъектов управления системой.

Еще 22 ноября 1988 г. был издан приказ МВД СССР «О расширении прав министров внутренних дел республик, начальников ГУВД, УВД крайоблгорисполкомов в решении организационно-штатных вопросов». 5 марта 1992 г. принят Закон Российской Федерации «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», в котором были определены полномочия краевой, областной администрации в сфере обеспечения законности, правопорядка и безопасности, охраны прав и свобод граждан. 18 апреля 1991 г. Закон о милиции закрепил сочетание принципа централизма и децентрализма, разделив милицию на криминальную и общественной безопасности, установив различные источники их финансирования. В мае 2000 г. из структуры МВД–УВД субъектов Российской Федерации выведены управления по борьбе с организованной преступностью и переданы в подчинение МВД России. 4 июня 2001 г. Указом Президента РФ «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» изменена структура центрального аппарата МВД, его подразделения были объединены в три основных блока (Служба криминальной милиции, Служба общественной безопасности, Служба тыла). Для координации деятельности в сфере внутренних дел субъектов Российской Федерации созданы Главные управления МВД по семи федеральным округам. В 2004 г. вместо 37 главков и управлений, нередко дублировавших друг друга и борющихся за распределение полномочий, было введено 15 департаментов (административный, государственной защиты имущества, кадрового обеспечения, обеспечения безопасности дорожного движения, обеспечения правопорядка на закрытых территориях и режимных объектах, обеспечения правопорядка на транспорте, охраны общественного порядка, по борьбе с организованной преступностью и терроризмом, собственной безопасности, тыла, уголовного розыска, экономической безопасности, организационно-инспекторский, правовой, финансово-экономический), количество заместителей министра сокращено до четырех.

Оптимизации управления органами внутренних дел должен был действовать проект Федерального закона «Об органах охраны обществен-

ного порядка в Российской Федерации». Он был подготовлен в 2002 г. комиссией по разграничению полномочий между центром и регионами Администрации Президента. Согласно проекту на базе МВД предполагалось формирование четырех структур: Федеральной полиции, Федеральной службы расследования, Национальной гвардии и Муниципальной милиции. Первая и самая мощная — Федеральная полиция — должна была состоять из криминальной полиции, полиции общественной безопасности, полиции экономической безопасности, миграционной полиции и иных видов полиции, в том числе транспортной и по охране режимных объектов. Федеральную службу расследования предполагалось создать на основе Следственного комитета при МВД. В Национальную гвардию должны были быть преобразованы внутренние войска, являющиеся, как и раньше, государственной военной организацией. Со временем она должна была стать более милицейской за счет численного сокращения, избавления от тяжелой боевой техники и др. Действительным новшеством, а не переименованием могло быть создание муниципальной милиции — органа местного самоуправления, призванного охранять общественный порядок на территории муниципальных районов и городских округов. Это единственный из четырех реформируемых блоков, который предполагалось вывести из подчинения МВД России. Основным смысл проекта заключался в том, чтобы разделить органы охраны общественного порядка на две неравные, но взаимодействующие части — федеральную и местную, что вполне вписывалось в общее направление административной реформы, имеющей целью разграничение полномочий между центром и регионами. Введение в действие закона (оно предусматривалось с 1 января 2005 г.) было отложено.

Следующая тенденция в развитии органов внутренних дел, которую следует выделить, — трансформация ранее закрытой модели в более открытую. Проявилось это, с одной стороны, в развитии межгосударственного полицейского сотрудничества и укреплении связей с зарубежными международными организациями, а с другой — в тенденции демократизации деятельности органов внутренних дел.

19 сентября 1990 г. на 59-й сессии Генеральной ассамблеи Интерпола, состоявшейся в Оттаве, Советский Союз был принят в Интерпол. В дальнейшем нормативно-правовой основой сотрудничества российских органов с этой организацией стали Указ Президента Российской Федерации от 30 июля 1996 г. «Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации уголовной полиции — Интерпола», расширивший функции Национального центрального бюро Интерпола в Рос-

сии до оперативного обслуживания задач не только органов внутренних дел, но и остальных правоохранительных органов, других заинтересованных ведомств, и Положение о Национальном центральном бюро Интерпола, утвержденное постановлением Правительства РФ от 14 октября 1996 г.

В целях демократизации деятельности органов внутренних дел (термин особенно активно использовался в первой половине 1990-х гг.) была разработана специальная программа мер по обеспечению гласности. Только в 1991 г. в Министерство внутренних дел РСФСР по правовым проблемам обращалось более 400 журналистов различных редакций центральных газет, телевидения, радио. Регулярно стали проводиться брифинги, пресс-конференции. 20 июля 1992 г. приказом МВД России № 235 утверждено типовое Положение об информационных центрах в системе МВД России. 20 апреля 1996 г. был утвержден Перечень сведений, подлежащих засекречиванию в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Однако хотя о процессе демократизации много говорили и многие решения в начале 1990-х гг. принимались со ссылкой на потребность демократизации, именно в эти годы была разрушена система опоры на общественность (ДНД, опорные пункты милиции и т. д.), сложившаяся в советское время, а других форм взаимодействия милиции и населения не было создано. В течение всего послесоветского периода одной из серьезнейших проблем деятельности российской милиции стала утрата доверия населения. Не было создано и каких-либо общественных структур, осуществлявших функции внешнего контроля системы. После пятнадцати лет реформирования органов внутренних по-прежнему сохраняется актуальность задачи превращения их в более открытую систему. Начиная с 2006 г. установление партнерских отношений милиции со всеми структурами гражданского общества провозглашено одним из приоритетных направлений развития органов МВД России.

Следующей важнейшей задачей реформирования органов внутренних дел было обеспечение осуществления правоохранительными органами своей профессиональной деятельности строго в рамках, предусмотренных законом. Множество мер было предпринято в целях укрепления законности, переориентации деятельности правоохранительных органов на охрану прав и свобод человека и гражданина. О процессе либерализации системы МВД свидетельствуют следующие мероприятия:

— 22 ноября 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял Декларацию прав и свобод человека и гражданина, дающую право гражданам соби-

ратся свободно, без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование при условии предварительного уведомления властей;

— Верховным Советом Российской Федерации принят Федеральный закон от 13 марта 1992 г. № 2506-1 «Об оперативно-розыскной деятельности», впервые вводящий в законные рамки в Российской Федерации эту форму деятельности органов внутренних дел;

— Закон от 24 сентября 1992 г. № 3536-1 «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» запретил привлекать внутренние войска для пресечения собраний, демонстраций и т. д.

Реформа, направленная на либерализацию уголовно-исполнительной системы МВД, началась в 1992 г. с принятием закона от 12 июня № 2988-1 «О внесении изменений и дополнений в Исправительно-трудовой кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и УПК РФ». Направления — повышение эффективности исполнения уголовного наказания, соблюдение прав человека, приведение законодательства РФ в соответствии с международными стандартами. Заключенным были предоставлены новые права: свобода совести и вероисповедания; на личную безопасность; на отпуск, некоторым — с правом выезда за пределы исправительных учреждений; льготы женщинам, имеющим детей, и др. Предполагалось внедрение элементов самоуправления, создание общественных фондов. Впервые законом от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих наказания в виде лишения свободы» были законодательно определены принципы финансирования уголовно-исполнительной системы, учитывающие принципы Минимальных стандартных правил обращения с правонарушителями (1955 г.), согласно которым интересы осужденных не должны нарушаться в целях извлечения прибыли от их труда. В этом направлении в 1996 г. разработана Концепция реорганизации УИС МВД России, но ее реализация не была подкреплена финансово.

МВД осуществляло активную нормотворческую деятельность в целях реформирования и совершенствования правовой основы деятельности. Практически для всех подразделений были приняты новые положения. В МВД России создан Экспертный совет по вопросам нормотворческой работы, который контролировал соответствие ведомственных нормативных правовых актов законодательству. 18 июля 1996 г. Президентом РФ издан Указ № 1039 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»⁹. Положением на МВД были возложены следующие основные задачи:

⁹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1996. № 30, ст. 3605.

— 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;

— 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.

20 марта 1996 г. был издан приказ МВД России № 145 «О Концепции развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России». Несмотря на критичное отношение ряда ученых к его содержанию, положительным было уже то, что впервые за всю историю существования советской и российской системы органов внутренних дел был подготовлен и опубликован документ, отражающий официальную позицию руководства, совокупность взглядов по поводу важнейших перспектив развития системы¹⁰. Главной целью развития системы было провозглашено приведение ее в состояние, позволяющее обеспечить надежную защиту личности, общества и государства от преступных посягательств. Концепция предлагала обеспечить комплексный подход к достижению этой цели в три этапа. Первый этап (до конца 1996 г.) — достижение позитивных сдвигов в функционировании системы МВД России на наиболее важных участках оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности; второй (до 2000 г.) — доведение результатов функционирования системы до социально одобряемого уровня; третий (до 2005 г.) — достижение главной цели развития системы, предусмотренной концепцией.

Нет сомнения, что в постсоветский период произошли серьезные изменения системы органов внутренних дел в направлении сужения компетенции, либерализации, демократизации. Однако эти процессы протекали противоречиво, болезненно и были далеки от завершенности. Существовали факторы, тормозящие ход коренной реформы органов внутренних дел: консервативность управленческой системы (в 1990-е гг. численность центрального аппарата МВД России увеличилась в 2,5 раза по сравнению с МВД СССР, разросшийся бюрократический аппарат и тормозил

¹⁰ Аврутин Ю. Е. Указ. соч. С. 295.

преобразования, и поглощал значительную часть финансовых ресурсов); неподкреплённость принимаемых решений материально-финансовым обеспечением; ухудшение криминогенной обстановки; отвлечение сил и средств системы на урегулирование конфликта; субъективный фактор (слабость политической воли руководства страны в 1990-е гг., частая сменяемость руководителей министерства и вследствие этого — нарушение преемственности развития).

§ 3. Совершенствование организационно-правовых основ деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (1991–2011)

Особое место в реформировании системы занимал процесс преобразования органов милиции. Уже к исходу перестройки правовые и организационные основы деятельности органов милиции, сформировавшиеся в основном в конце 1960-х – начале 1970-х гг., перестали соответствовать изменившимся политико-правовым условиям и требовали существенного обновления. Милиция в ее прежней организационно-правовой модели была не готова ответить на криминогенный вызов. Кроме того, она была не способна организовать свою работу в рамках правовых ограничений, прежде всего, касающихся соблюдения прав человека и гражданина, что Россия, вставшая на путь построения правового государства, была обязана обеспечить. Становилось очевидным, что проблему не решить улучшением технической оснащённости, увеличением штатной численности и подобными мерами, хотя они сами по себе очень важны.

Организационно-правовое строительство российской милиции началось в сложных условиях. Во-первых, рост числа регистрируемых преступных проявлений, негативные изменения в структуре преступности, появление новых ее видов. Во-вторых, неудовлетворительное состояние материально-технического обеспечения органов внутренних дел, отсутствие средств для решения даже первоочередных задач, продолжающийся отток квалифицированных кадров в коммерческие структуры. В-третьих, отсутствие полноценной правовой базы деятельности милиции, отражающей новые реалии российской государственности, начавшийся переход к рыночным отношениям¹¹. В результате, начиная с 1991 г. была проделана большая работа по изменению правовых основ деятельности милиции, фундаментом которых стал принятый 18 апреля 1991 г.

¹¹ Там же. С. 249.

Закон о милиции, который стал нормативным документом, вступившим в силу до распада Советского Союза и действовавшим вплоть до его отмены в 2011 г. с принятием нового закона, регламентирующего полицейскую деятельность в нашей стране, — Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее — Закон о полиции). Впервые в истории России комплексное урегулирование правового статуса, организационной структуры органа охраны общественного порядка, определение тем самым его места и роли в обществе и государстве было осуществлено на законодательном уровне.

Закон о милиции вместо прежних принципов деятельности советской милиции — руководящей роли КПСС и социалистической законности — закрепил в качестве основополагающих начал общечеловеческие ценности. Он определил следующие принципы деятельности милиции: законность, гуманизм, социальную справедливость, политический нейтралитет, беспристрастность и, подчеркнем, уважение и соблюдение прав человека и гражданина, гласность. Статья 3 «Принципы деятельности милиции» в первоначальной редакции гласила: «Деятельность милиции строится в соответствии с принципами законности, гуманизма, уважения прав человека, гласности.

Милиция решает стоящие перед ней задачи во взаимодействии с другими государственными органами, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами».

Эти новые правовые принципы деятельности милиции были наполнены конкретным юридическим содержанием и находились в соответствии с международно-правовыми нормами.

Закон о милиции сделал значительный шаг в сторону сужения функций милиции, этот процесс был обозначен разработчиками закона как «деуниверсализация». Предполагалось, что деуниверсализация будет способствовать освобождению отдельного индивида и общества в целом от всеобщего милицейского надзора, опеки и вмешательства в их жизнь, этих характерных черт деятельности милиции в государстве тоталитарного режима. Данный Закон, в частности, снял с милиции прежнюю задачу борьбы с антиобщественными действиями и антиобщественными явлениями. Постановление Верховного Совета РСФСР от 18 апреля 1991 г. «О порядке введения в действие Закона РСФСР “О милиции”» определило перечень функций, не свойственных милиции, которые должны были быть переданы в ведение иных органов. В полной мере это постановление так и не выполнено¹².

¹² Кондрашов Б. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Указ. соч. С. 4–9.

Важной была идея о необходимости наделения милиции совокупностью достаточных полномочий для выполнения ее обязанностей и возможно более полного и детального перечисления именно в законе всех прав милиции, из которой исходил законодатель.

Далее, основываясь на принципе сочетания интересов как государства, так и местного самоуправления, Закон о милиции в определенной степени ослабил тот жесткий уровень централизации, которым характеризовалась организация советской милиции. В составе органов внутренних дел была учреждена криминальная милиция с подчинением по вертикали и милиция общественной безопасности, подчиненная также и по горизонтали органам государственной власти субъектов Российской Федерации и местной администрации. Подобный подход отражал желание учесть в деятельности милиции государственные и местные интересы.

Закон о милиции изменил порядок и условия службы в милиции, распространив ряд норм трудового права на порядок приема на службу и увольнения со службы, обжалования дисциплинарных взысканий, продвижения и перемещения по службе. Он создал правовые основы для усиления социальной и правовой защищенности сотрудников милиции. Были предоставлены новые гарантии социальной защиты сотрудников милиции: продолжительность рабочего времени не более 40 часов в неделю; предоставление компенсации за выход на работу в ночное время, в выходные и праздничные дни, а также сверхурочно; право на создание профессиональных союзов; право увольняться по собственному желанию; право обжаловать в суд приказ об увольнении; обязательное государственное страхование сотрудников милиции на случай гибели или увечья и т. д.

Деление милиции на криминальную и общественной безопасности было проведено на основе следующих критериев:

- 1) характера решаемых задач;
- 2) объема полномочий;
- 3) подчиненности и подконтрольности;
- 4) порядка назначения на должность и освобождения от должности руководителей;
- 5) источников финансирования и содержания.

Криминальная милиция и милиция общественной безопасности не были автономными структурами в системе органов внутренних дел. Они, решая общие задачи на основе использования единых полномочий, подчинялись общему руководству — начальнику соответствующего органа внутренних дел, имели общий статус сотрудников органов внутрен-

них дел, являлись двумя частями единого милицейского аппарата. Закон о милиции определил в качестве задач обоих видов милиции оказание друг другу содействия в исполнении предусмотренных обязанностей и возложил на них совместную солидарную ответственность за конечные результаты деятельности милиции в целом.

Организационно-правовой статус милиции определили два принципа подчиненности:

1. Принцип подчиненности милиции Министерству внутренних дел Российской Федерации, определивший милицию как составную часть органов внутренних дел Российской Федерации, полностью подконтрольную и подотчетную их руководителям.

2. Принцип подчиненности милиции исполнительной власти субъектов Российской Федерации, определивший милицию как звено территориальной структуры исполнительной власти.

Однако необходимо подчеркнуть, что руководство милицией со стороны исполнительной власти носило ограниченный характер. Закон о милиции говорил о подчиненности ей лишь милиции общественной безопасности. Достаточно узким было и содержание этого руководства: установление численности милиции общественной безопасности, финансируемой за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов; определение по согласованию с МВД России порядка создания, реорганизации и ликвидации подразделений милиции общественной безопасности, финансируемых за счет региональных бюджетов; согласование назначения на должность и освобождения от должности начальников милиции общественной безопасности республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения; правовое регулирование деятельности милиции по вопросам, входящим в их компетенцию.

Закон о милиции определил восемь основных направлений деятельности милиции общественной безопасности:

- 1) обеспечение безопасности личности;
- 2) охрану общественного порядка;
- 3) обеспечение общественной безопасности;
- 4) охрану собственности;
- 5) выявление, предупреждение и пресечение административных правонарушений;
- 6) предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений;
- 7) розыск отдельных категорий лиц;
- 8) содействие криминальной милиции.

Таким образом, главным направлением деятельности милиции общественной безопасности стала административно-правовая деятельность. В ее состав вошли дежурные части, подразделения ППС, ГАИ, охраны объектов по договорам, участковые пункты милиции, изоляторы временного содержания задержанных и заключенных и др.

Выделение криминальной милиции предлагалось некоторыми учеными и практиками еще в 1940-е – 1960-е гг. Задачи криминальной милиции:

1) предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений по делам, требующим обязательного производства предварительного следствия;

2) 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 законодательством¹³.

С введением института милиции общественной безопасности местные администрации, органы местного самоуправления получили некоторую возможность реально влиять на деятельность расположенных на их территории правоохранительных органов. В проекте Закона о милиции речь шла только о понятии «милиция общественной безопасности». В процессе его обсуждения появилось и второе наименование — «местная милиция», что, впрочем, не вполне соответствовало реальности. Однако учреждение местной, или муниципальной, милиции, подчиненной органам местного самоуправления, по-прежнему было и является в настоящее время лишь перспективой дальнейшего развития органов внутренних дел, тем более, что внесенные в 1999 г. в рассматриваемый закон дополнения и изменения уточнили не только наименование милиции общественной безопасности (исключено второе название — местная милиция), но и порядок ее подчиненности. Теперь милиция общественной безопасности подчинялась только МВД России и соответствующим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Принцип двойной подчиненности милиции общественной безопасности вышестоящим органам внутренних дел и органам местного самоуправления уже не действовал. В то же время в обществе сформировалась потребность в правоохранительных органах, которые наиболее полно отвечали бы интересам населения конкретных территорий, позволяющих осуществлять общественный контроль за их деятельностью.

Закон о милиции создал фундамент для последующего интенсивного правового регулирования ее деятельности. В последующие годы было

¹³ Там же.

принято более ста законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, которые сформировали основы новой системы милицейского (полицейского) законодательства России. Последнее развивалось по следующим направлениям: замена союзного милицейского законодательства российским; обеспечение приоритета закона в решении вопросов организации и деятельности милиции; приближение милицейского (полицейского) законодательства к международным правовым стандартам.

К концу первого десятилетия XXI в. правовое регулирование деятельности милиции по-прежнему нуждалось в совершенствовании. Существовала острая потребность в теоретической разработке и практическом разрешении ряда проблем. Прежде всего это выявление и определение социального назначения милиции, ее сущности, функций, соответствующих ожиданиям общества. В условиях сложной криминогенной обстановки, появления новых угроз общественной безопасности перед органами внутренних дел стояла задача повышения эффективности деятельности, которая могла быть решена только при условии выработки адекватной запросам современности организационно-правовой модели. Таким образом, сохранялась необходимость дальнейшего систематического совершенствования деятельности милиции и комплексной модернизации системы органов внутренних дел в целом.

Законом о полиции, вступившим в силу 1 марта 2011 г., и рядом других последовавших за ним нормативных правовых актов были созданы законодательные основы модернизации органов внутренних дел. Закон о милиции прекратил свое действие.

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

Закон о полиции не только вернул первоначальное название органов охраны общественного порядка — «полиция», но и обновил идеологические основания деятельности этого государственного института на современном этапе исторического развития России. Принятие закона имело широкий общественный резонанс, в ходе его обсуждения в сети Интернет поступило более 30 тыс. замечаний и предложений по совершенствованию текста законопроекта.

В Законе о полиции получила дальнейшее развитие тенденция к гуманизации деятельности органа охраны правопорядка, ее переориентирования на защиту личности и общества, их ценностей, была закреплена партнерская модель взаимоотношений полиции и общества, активно обсуждавшаяся в предшествующие годы. Впервые закреплены принципы беспристрастности, открытости и публичности в деятельности полиции (ст. ст. 7, 8). Рассматриваемый Закон впервые обязывает должностных лиц территориальных органов полиции не реже одного раза в год отчитываться о результатах их деятельности. Так, министры внутренних дел по республикам, начальники главных управлений, управлений МВД России по иным субъектам Российской Федерации отчитываются перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации о деятельности полиции подчиненных органов внутренних дел один раз в год — в первом квартале года, следующего за отчетным. Начальники управлений, отделов МВД России по району, городу и иному муниципальному образованию, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, отчитываются перед представительными органами муниципальных образований (нескольких муниципальных образований) о деятельности подчиненных органов внутренних дел. Участковые уполномоченные полиции отчитываются о результатах их работы на собраниях граждан, проживающих на обслуживаемых ими административных участках, не реже одного раза в квартал¹⁴.

В Законе о полиции формулируются основные направления деятельности полиции, фиксируется приоритет общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации в деятельности полиции над иными законами и подзаконными актами. В нем закрепляется также ряд новых принципов деятельности полиции. В Законе о милиции формулировка принципов содержалась в ст. 3, в ч. 1 постулировались принципы уважения прав и свобод человека и гражданина, законность, гуманность и гласность, в ч. 2 утверждался принцип взаимодействия милиции с другими государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами, а также муниципальными органами охраны общественного порядка. Закон о полиции, формулируя основные принципы деятельности полиции, основывается на определенной преемственности, повторяя некоторые принципы Закона о милиции

¹⁴ Соловьева А. Н. Правовая основа организации и деятельности полиции в Российской Федерации: проблемы формирования // Научные труды Северо-Западного института управления. 2012. № 1. С. 294.

(соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, законность, взаимодействие), отдельные трансформируя (гласность — в принцип открытости и публичности, гуманизм — в принцип общественного доверия и поддержки). Называются и новые принципы — беспристрастность и использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем. Но самое главное, в Законе о полиции выделена целая глава, состоящая из семи статей, посвященная принципам деятельности, что означает признание важнейшей роли принципов деятельности полиции как основных концептуально значимых руководящих идей, на которых должна строиться ее работа и которые в совокупности формируют партнерскую модель взаимоотношений полиции и общества¹⁵.

Вместе с достоинствами Закон о полиции имеет и ряд недостатков. Среди них следует указать непроработанность терминологического аппарата. В первую очередь это касается самого понятия «полиция», содержание которого раскрывается лишь косвенно (ст. 1). В то время как Закон о милиции определял, что «милиция в Российской Федерации — система государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств и наделенных правом применения мер принуждения в пределах, установленных настоящим Законом и другими федеральными законами». Кроме того, Закон о полиции использует давно устоявшийся в науке и практике термин «внутренние дела», не определяя его. Вместе с тем потребность в легальном определении этого понятия также давно назрела.

Литература

Андреева И. А. Реформы органов полиции в государствах Европы (конец XX – начало XXI вв.). Омск, 2013.

Дмитриев Ю. Закон о полиции: заметки на полях проекта // Право и жизнь. 2010. № 8.

Кваша Л. Ф. Милиция (полиция) в условиях переходного типа государства и права // История государства и права. 2006. № 3.

Половинкин В. А. Взаимодействие институтов гражданского общества и полиции в решении общественно значимых задач // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2014. № 166.

¹⁵ Черников В. В. Закон о полиции: новеллы и преемственность // Юридическая техника. 2011. № 5. С. 31.

Савичев А. А. Законодательные изменения, необходимые для обеспечения реформы органов внутренних дел в Российской Федерации // Мониторинг правоприменения. 2012. № 2.

Соловьева А. Н. Правовая основа организации и деятельности полиции в Российской Федерации: проблемы формирования // Научные труды Северо-западного института управления. 2012. № 1. С. 292–303.

Черников В. В. Закон о полиции: новеллы и преемственность // Юридическая техника. 2011. № 5.

Вопросы для контроля и самоконтроля

1. Что требовалось менять в системе органов внутренних дел в связи с общественно-политическими и экономическими изменениями периода перестройки.

2. Каковы особенности правовых основ регулирования деятельности советской милиции?

3. В чем состояла необходимость правовой реформы милиции, начало которой было положено Законом о милиции?

4. Каковы причины реформирования системы органов внутренних дел Российской Федерации в 1990–2000-е гг.?

5. Какие факты свидетельствуют о трансформации органов внутренних дел из многофункциональной системы в специализированную государственную структуру, об изменении места и роли МВД и его органов в жизни общества, государственном механизме?

6. Каковы основные направления развития милицейского (полицейского) законодательства России?

7. Каковы причины разработки Закона о полиции? Какие особенности имел процесс его разработки?

Тестовые задания

1. Проанализируйте отрывок из воспоминаний бывшего министра внутренних дел В. В. Бакатина: «Преступность росла темпом семь процентов в год. Если сопоставить это с темпами урбанизации, развития производства и распределения, темпы вполне соответствующие, далеко не катастрофические. Но тем не менее и они, весьма недостоверные, приглаженные, тщательно скрывались... Истинное положение дел скрывалось не от заграницы, а от советского народа, который, по партийным лозунгам, и должен быть главным борцом с преступностью». Какая характерная черта советской милиции в нем отражена?

- А. Политизированность.
- Б. Закрытость.
- В. Идеологизированность.

2. Проанализируйте положения ст. 7 Закона о милиции в первоначальной редакции: «В своей деятельности милиция подчиняется Министерству внутренних дел Российской Федерации, а милиция общественной безопасности — также соответствующим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Министр внутренних дел Российской Федерации осуществляет руководство всей милицией в Российской Федерации. Руководство милицией в субъектах Российской Федерации осуществляют министры внутренних дел, начальники управлений (главных управлений) внутренних дел, назначаемые на должность и освобождаемые от должности министром внутренних дел Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, определяемыми субъектами Российской Федерации». Сочетание каких принципов в организации милиции они демонстрируют?

- А. Принципы единоначалия и коллегиальности.
- Б. Принципы централизма и децентрализма.
- В. Принципы открытости и публичности.

3. Проанализируйте положение ст. 5 Закона о милиции (в ред. от 31 марта 1999 г. № 68-ФЗ): «Милиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению». Какой принцип деятельности милиции находит отражение в этом положении?

- А. Принцип гласности.
- Б. Принцип гуманизма.
- В. Принцип демократизма.

4. Проанализируйте положение ст. 18 Закона о полиции: «Сотрудник полиции имеет право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия лично или в составе подразделения (группы) в случаях и порядке, предусмотренных федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами». Какой принцип деятельности полиции находит отражение в этом положении?

- А. Принцип законности.
- Б. Принцип справедливости.
- В. Принцип целесообразности.

5. Проанализируйте положение ст. 12 Закона о полиции: «1. На полицию возлагаются следующие обязанности: 1) принимать и регистрировать (в том числе в электронной форме) заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; выдавать заявителям на основании личных обращений уведомления о приеме и регистрации их письменных заявлений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях...». Какой принцип деятельности полиции находит отражение в этом положении?

- А. Принцип открытости и публичности.
- Б. Принцип беспристрастности.
- В. Принцип законности.

6. Проанализируйте положение ст. 15 Закона о полиции: «Полиция защищает право каждого на неприкосновенность жилища». Какой принцип деятельности полиции находит отражение в этом положении?

- А. Принцип демократизма.
- Б. Принцип целесообразности.
- В. Принцип беспристрастности.

Словарь терминов

Антропометрия — один из основных методов антропологического исследования, который заключается в измерении человеческого тела и его частей.

Безопасность — состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, государства от потенциально и реально существующих угроз или отсутствие таких угроз.

Бертильонаж — антропометрический метод идентификации преступников (по имени Альфонса Бертильона), включает также словесный портрет, анкетную фотографию.

Бирюч (бирюг, бирчий) — глашатай, чиновник, которому поручалось объявлять народу распоряжения властей.

Вервь — сельская община в Древней Руси, административно-судебная единица, члены которой связаны круговой порукой.

Вече — 1) племенные собрания, являвшиеся высшим органом власти у германских и славянских народов в период догосударственных форм самоуправления; 2) народные собрания в Древней и Средневековой Руси X–XIV вв.

Видоки — свидетели, лично подтверждающие событие, факт, по Русской Правде. Ими могли быть только свободные люди. Разделение свидетелей на «послухов» и «видоков» исчезает к моменту выхода Судебника 1497 г. С этого времени все свидетели называются «послухами».

Вира — в Древней Руси денежный штраф в пользу князя за убийство или нанесение телесных повреждений свободному человеку.

Вирник — должностное лицо в Древней Руси, исполнявшее судебные решения (собиравшее виры и продажи).

Воевода — 1) в Древнерусском государстве руководитель княжеской дружины, народного ополчения; 2) в России XV–XVII вв. военачальник (руководил полком); 3) с середины XVI в. должностное лицо, назначавшееся в город или уезд из числа бояр и дворян; был равным по положению наместнику; осуществлял военные и административные функции; утверждался царем и Боярской думой; получал жалованье из казны. Должность воеводы в России существовала до 1775 г.

Военно-революционные комитеты (ВРК) — боевые органы, созданные в России во время Октябрьского переворота 1917 г. по инициативе большевиков при Советах рабочих и солдатских депутатов, играли роль временных чрезвычайных органов государственного управления.

«Военный коммунизм» — внутренняя политика Советского государства в условиях Гражданской войны и иностранной интервенции в 1918–1920 гг. Меры данной политики (национализация всей крупной и средней промышленности и большей части мелких предприятий, продовольственная диктатура, продразверстка, прямой продуктообмен между городом и деревней, замена частной торговли государственным распределением продуктов, всеобщая трудовая повинность) позволили большевистскому руководству мобилизовать и сконцентрировать имеющиеся ресурсы и обеспечить победу в Гражданской войне.

Волость — 1) в Древней Руси административно-территориальная единица, подчиненная волостелю, или определенная территория, подчиненная одной власти. В XIII–XVI вв. *волости* были в «черных» (государственных), дворцовых, боярских, монастырских землях; 2) в царской России с конца XVIII в. — низшая административно-территориальная единица в составе уезда.

Волюнтаризм (от лат. *voluntas* — воля) — деятельность, не считающаяся с объективными законами исторического процесса, характеризующаяся произвольными решениями осуществляющих ее лиц.

Всероссийский съезд Советов — по Конституциям РСФСР 1918 и 1925 гг. высший орган государственной власти РСФСР.

ВЦИК (Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов) — верховный законодательный, распорядительный и контролирующий орган Советской России в 1917–1936 гг.; избирался Всероссийскими съездами Советов и действовал между ними.

ВЧК (первоначально Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и саботажем; позднее Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности) — образована 7(20) декабря 1917 г. при СНК как руководящий орган борьбы с контрреволюцией; также вела борьбу и с наиболее опасными общеуголовными преступлениями. Состояла из Коллегии, Президиума (председатель, 2 заместителя, 2 секретаря) и отделов. На местах создавались губернские, городские, уездные ЧК. Декретом от 6 февраля 1922 г. ВЦИК преобразовал ВЧК в Государственное политическое управление (ГПУ) при НКВД РСФСР.

ГАИ (Госавтоинспекция) — подразделение в структуре НКВД СССР, МВД СССР, МВД России в 1936–1998 гг., которое осуществляло контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Генерал-губернатор — высший чиновник местной администрации в дореволюционной России, стоявший во главе генерал-губернаторства (одна или несколько губерний), наместничества. По «Учреждению для управления губерний» (1775 г.) генерал-губернатор, находившийся под непосредственным контролем императора и Сената, осуществлял надзор за местной администрацией, выполнял полицейские функции, следил за политическими настроениями в губернии. Должность генерал-губернатора (за исключением финляндского, сохранявшаяся до конца 1917 г.) была ликвидирована после Февральской революции 1917 г.

Генеральный регламент — устав государственной гражданской службы в XVIII в. – начале XIX в. Издан в 1720 г.

Гласность — открытость и доступность информации о любой общественно значимой деятельности и возможность ее свободного, широкого обсуждения, что позволяет обеспечивать контроль деятельности учреждений, организаций и должностных лиц. Один из принципов демократии. Термин «гласность» впервые прозвучал в выступлении М. С. Горбачева на XXVII съезде КПСС в феврале 1986 г. Гласность стала лейтмотивом перестройки в духовной и культурной сфере.

Голова — название военных и административных должностных лиц в России XVI–XVII вв. Головами обычно назначались дворяне и дети боярские. Голова объезжий (полицейский в Москве и больших городах) следил за общественным порядком и пожарами.

Головничество — в Древнерусском государстве денежное взыскание в размере виры с виновного в пользу семьи убитого.

Гонение следа — поиск преступника непосредственно «по его следам». Ввиду отсутствия специальных розыскных органов «гонение следа» осуществляли потерпевшие, их близкие, члены общины и добровольцы. Русская Правда предусматривает специальные формы и порядок проведения этого процессуального действия.

Городничий (городник, городчик) и городовые приказчики — 1) в Московском государстве с первой половины XVI в. представители областной администрации из местных служилых землевладельцев. Выполняли военно-административные функции (поддержание в порядке городских укреплений, артиллерийских запасов и т. д.), земельно-административные (надзор за великокняжескими землями: городскими и уездными), финансовые, судебные и фискальные; 2) глава административно-полицейского управления в городе (по Уставу благочиния — руководитель управы благочиния).

Городская дума (с 1870 г. городская управа) — распорядительный орган городского самоуправления. Создан в 1785 г. по Жалованной грамоте городам.

Государственная дума — 1) в России создана в соответствии с рескриптом, изданным 18 февраля 1905 г., «для предварительной разработки и обсуждения законодательных предположений». 17 октября Николай II издал Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка», в котором обещал созыв *Государственной думы* как законодательного органа. Избиралась по куриальной системе; 2) в соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г. — нижняя палата Федерального Собрания — парламента Российской Федерации.

Государственный комитет обороны СССР — чрезвычайный высший государственный орган, сосредоточивший в своих руках в период Великой Отечественной войны всю полноту власти (образован 30 июня 1941 г., упразднен 4 сентября 1945 г.).

ГПУ (Государственное политическое управление) — орган государственной безопасности (политическая полиция) в РСФСР. Учреждено 6 февраля 1922 г. постановлением ВЦИК об упразднении ВЧК с передачей полномочий ГПУ при НКВД РСФСР. ГПУ РСФСР было реорганизовано в 1923 г. в Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ) при СНК СССР.

Градоначальник — в ряде крупных городов Российской империи с середины XIX в. глава администрации. Он непосредственно подчинялся министру внутренних дел или генерал-губернатору. Возглавлял полицию.

Губернатор (от лат. *gubernator* — правитель) — 1) в России с начала XVIII в. назначаемое императором высшее должностное лицо в губернии. Осуществлял административную, полицейскую, финансовую власть на территории губернии; 2) в Российской Федерации — высшее административное должностное лицо в территориальных единицах государства — выборное или назначаемое. Термин стал официально использоваться в начале 1990-х гг. для обозначения руководителей органов исполнительной власти в ряде субъектов Федерации.

Губная грамота — великокняжеская царская грамота в России XVI–XVII вв., которая определяла организацию и компетенцию органов губного самоуправления.

Губная изба — орган местного самоуправления в уезде, созданный в результате реформ Ивана IV, выполнявший полицейско-судебные функции (борьба с разбойниками, «лихими людьми», беглыми крестьянами и др.).

Губные учреждения — выборные (сословно-представительные) органы местного управления в России XVI–XVII вв. К их ведению относились полицейские функции, рассмотрение основной массы уголовных дел и др.

Дактилоскопия — способ опознания человека по отпечаткам пальцев рук, основанный на неповторимости рисунка кожи.

Декрет — наименование правового акта. После Великой Октябрьской социалистической революции в России в форме *декретов* издавались законодательные акты съездов Советов, ВЦИК, СНК РСФСР.

Демократизация — процесс внедрения демократических принципов в политическую систему, культуру, стиль жизни и т. д.

Департамент полиции — главный орган управления полицией и политическим сыском Российской империи; был создан в августе 1880 г. после упразднения III отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, входил в состав Министерства внутренних дел до 1917 г.

Департизация органов внутренних дел — законодательное закрепление запрета деятельности политических партий в органах внутренних дел, исключение сотрудников органов внутренних дел из сферы деятельности политических партий и движений.

Деполитизация органов внутренних дел — процесс, обусловленный становлением демократического политического режима, включающий снижение степени политизированности, исключение из обязанностей сотрудников проводить активную политико-пропагандистскую работу в интересах правящей партии, меры по исключению возможности влияния на их деятельность иных политических сил, кроме государства, выключение из политической борьбы, запрещение деятельности партий в органах внутренних дел, ограничение политических прав, свобод и действий сотрудников.

Десталинизация — процесс изменения (смягчения или разрушения) советского тоталитарного политического режима в период после смерти И. В. Сталина, углубившийся в результате политического курса на разоблачение культа личности Сталина, взятого после XX съезда КПСС в 1956 г.

Десятский — низшая выборная должность в сельском самоуправлении.

Децентрализация — процесс перераспределения, рассеивания функций, сил, власти, людей или вещей от центрального местоположения или управляющего органа.

Диссидент (от лат. *dissidens* — несогласный) — участник движения против советского строя в бывших социалистических странах с кон-

ца 1950-х гг. Диссиденты подвергались репрессиям со стороны властей, многие были осуждены по обвинениям в шпионаже, государственной измене и т. п., принудительно помещены в психиатрические лечебницы, высланы, некоторые были вынуждены эмигрировать (В. И. Буковский, П. Г. Григоренко, А. Д. Сахаров, А. И. Солженицын и др.).

Доводчики — судебно-полицейские помощники волостелей и тиунов (вызов в суд, непосредственно сам суд, производство взысканий, расследование преступлений).

Дозорщики — княжеские посыльные для расследования на месте разных дел и доклада о них высшей инстанции.

Дружина — социальная группа, близкая к князю и служившая опорой княжеской власти; военно-служилая знать.

Дьяк (диаак) — начальник и письмоводитель канцелярии в рамках ведомств, служил за жалование. Должность *дьяка* сохранялась на Руси до начала XVIII в.

Емец — тот, кто разыскивает преступника, помогает найти краденое. В X в. им мог быть любой человек. В условиях княжеского хозяйства *емцом* чаще всего был мечник.

Жандармерия (фр. *gendarmérie*) — полиция, имеющая военную организацию. В России на основе жандармских подразделений в войсках, появившихся в конце XVIII в., в 1827 г. учрежден Корпус жандармов как орган политической полиции (с 1836 г. Отдельный корпус жандармов) — исполнительный орган Третьего отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, начальник которого становился шефом жандармов (с 1880 г. — Департамента полиции Министерства внутренних дел). После февраля 1917 г. была ликвидирована.

Заклич — в Древнерусском государстве объявление о совершившемся преступлении (например, о пропаже имущества) в людном месте. Если пропажа обнаруживалась по истечении трех дней с момента *заклича*, тот, у кого она находилась, считался ответчиком.

Земские старосты (излюбленные головы) — представители местного управления, должность выборная из лучших посадских людей и крестьян. Появилась в результате земской реформы Ивана IV, по которой *земские старосты* сменили наместников и волостелей. *Земские старосты* выполняли судебные и фискальные функции.

Земские управы — в России исполнительные органы, избиравшиеся на основе Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. земскими собраниями на три года.

Индустриализация — процесс создания крупного машинного производства и переход от аграрного к индустриальному обществу. С 1929 г. в России начинается форсированная индустриализация.

Исправник — в Российской империи должностное лицо полицейского управления. Должность *исправника* учреждена губернской реформой 1775 г., до 1862 г. называлась и «*капитан-исправником*». Возглавлял орган административно-полицейского управления в уезде — нижний земской суд. Первоначально избирался дворянами, позднее стал назначаться губернатором. С введением Министерства внутренних дел назначенные на должность утверждались министром внутренних дел. С 1862 г. уездный *исправник* возглавлял уездное полицейское управление.

Канцелярия — отдел учреждения, занятый делопроизводством. В России с XVIII в.

Квартальный надзиратель — должностное лицо, исполнявшее административно-полицейские функции на территории городского квартала.

Коллегии — центральные органы отраслевого управления в Российской империи, сформированные в 1717–1721 гг., были заменены министерствами.

Коллективизация (сельского хозяйства в СССР) — политика советского государственного и партийного руководства в конце 1920-х – начале 1930-х гг., направленная на массовое создание коллективных хозяйств (колхозов).

Кормление — система содержания должностных лиц (наместников, волостелей) за счет местного населения на Руси (система местного управления). Земли давались в кормление за прежние заслуги, но с условием управления этой территорией. Ввиду неэффективности и многочисленных жалоб населения на злоупотребления кормленщиков эта система была отменена при Иване IV Грозном в 1555–1556 гг.

Крамола — государственное преступление: измена князю, государству; заговор, мятеж и призыв к восстанию.

Крестное целование — в средневековой Руси обряд принесения присяги должностными лицами, а также свидетелями и сторонами в судебном процессе, сопровождавшийся целованием креста.

Либерализация — процесс расширения прав и свобод граждан в политической, экономической, культурной и других сферах общественной жизни.

Манифест «Об учреждении министерств» от 8 сентября 1802 г. — первый акт министерской реформы 1802–1811 гг., регламентировавший

деятельность отраслевых управленческих органов в Российской империи. Издан 8 сентября 1802 г. императором Александром I.

Милиция — название органов правопорядка (эквивалент полиции) в России после Февральской революции и до 2011 г. Со вступлением в силу Федерального закона «О полиции» от 1 марта 2011 г. *милиция* была переименована в полицию. *Милиция* представляет собой систему государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права, свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств и наделенных правом применения мер принуждения.

Министерство (от лат. *ministro* — служу, управляю) — центральный орган управления, ведающий отдельной отраслью хозяйства или управления. Введены Александром I в 1802 г. С 1917 г. по 1946 г. роль центральных органов управления играли народные комиссариаты. *Министерства* восстановлены в 1946 г.

Мыт — одна из древнейших русских пошлин с товаров и лиц, а также место ее сбора, упоминается в документах с XII в.

Мытник — сборщик пошлин.

Наместник — должностное лицо, возглавлявшее местное управление в городах. Ведал судом, исполнял фискальные функции (сбор пошлин, следил за исполнением повинностей и т. д.). Жалованья не получал, поэтому кормился (отсюда термин «кормление») за счет тяглогового населения города, взимая с него кормы и пошлины. По земской реформе Ивана IV *наместничество* было заменено выборными земскими органами.

Народный комиссариат — центральный орган государственного управления отдельной отраслью административно-политического, военного, хозяйственного или социально-культурного строительства в Советской России, СССР (до 1947 г.).

Недельщики (приставы) — помощники воевод по частным делам, вызывали в суд, арестовывали и пытали обвиняемых. Сменялись по неделям.

НеоСталинизм — неофициальный политический курс, взятый в годы правления Л. И. Брежнева, направленный на восстановление некоторых элементов сталинской системы.

Нижний земский суд — в России в 1775–1862 гг. административно-полицейский орган в уезде, возглавлявшийся капитан-исправником.

Номенклатура (лат. *nomenclatura* — перечень, роспись имен) — 1) перечень названий, система терминов, категорий, употребляемых в какой-

либо отрасли науки, техники и пр. (например, номенклатура товаров); 2) перечень, список руководящих должностей в государственных органах и общественных организациях СССР, назначение на которые и снятие с которых утверждалось партийными органами соответствующего уровня. Постановлением Секретариата ЦК КПСС от 22 августа 1990 г. *номенклатура* была упразднена.

Обер-комендант — начальник Городовой канцелярии. Должность введена в 1703 г. в Санкт-Петербурге. Занимался охраной общественного порядка и безопасности, преследованием лиц, совершивших преступления. С созданием в 1705 г. Адмиралтейской верфи управление г. Петербургом фактически разделяется между Адмиралтейской канцелярией на Адмиралтейской стороне и Городовой канцелярией на Городовом («Санкт-Петербургском») острове.

Обида — преступление или правонарушение (нанесение кому-либо материального, физического или морального вреда, ущерба) в период возникновения феодального государства и права на Руси.

Облихование — форма судебного процесса XV–XVII вв. Если подозреваемого обвиняли в том, что он «ведомо лихой человек», этого было достаточно для применения к нему пытки. К лихим, т. е. особо опасным делам, относились разбой, грабеж, поджог, убийство («душегубство»), особые виды татбы.

ОБХСС — отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности в организациях и учреждениях государственной торговли, потребительской, промышленной и индивидуальной кооперации, заготовительных органах и сберкассах, а также по борьбе со спекуляцией, в 1937–1946 гг. в составе НКВД СССР, в 1946–1991 гг. в составе МВД СССР.

Обыск — одна из форм розыскного процесса на Руси в XV–XVII вв.: опрос «окольных людей» для выяснения спорных обстоятельств дела в целях установления виновности обвиняемого.

Объезжий голова — должностное лицо в Москве и других больших городах, выполнявшее полицейские функции. Объезжий голова вместе с приданными им решеточными приказчиками и подьячими, привлеченными в порядке повинности горожанами осуществляли охрану общественного порядка и внутренней безопасности в городах.

Окружной суд — судебный орган в России после проведения судебной реформы 1864 г. Действовал в губернии.

Органы внутренних дел — государственные органы исполнительной власти, составная часть правоохранительной системы, главной зада-

чей которой является обеспечение общественного порядка и общественной безопасности.

Особое совещание — 1) в России и СССР название некоторых комиссий смешанного состава из административных лиц и представителей общества для рассмотрения различных важных вопросов и разработки законопроектов в различных областях; 2) Особое совещание при Министерстве внутренних дел (создано в 1881 г.) для рассмотрения дел об антигосударственной деятельности; 3) Особое совещание при ОГПУ, Особое Совещание при НКВД СССР, Особое Совещание при МГБ СССР; в СССР с 1922 г. по 1953 г. — внесудебный орган, имевший полномочия рассматривать уголовные дела по обвинениям в общественно опасных преступлениях и выносить приговоры по результатам расследования, а также пересматривать решения Военной коллегии Верховного суда СССР. Особое совещание имело право выносить приговоры о тюремном заключении, ссылке или высылке обвиняемых, а также о применении других мер наказания. В 1941–1945 гг. официально могло приговаривать к смертной казни.

Органы внутренних дел — государственные органы исполнительной власти, составная часть правоохранительной системы, главной задачей которой являются обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, борьба с преступностью.

«Оттепель» — распространенное обозначение перемен в социальной и культурной жизни СССР, наметившихся после смерти И. В. Сталина в 1953 г. Термин «оттепель» восходит к названию повести И. Г. Эренбурга. Период *«оттепели»* характеризуется смягчением политического режима, началом процесса реабилитации жертв репрессий 1930-х – начала 1950-х гг., некоторым ослаблением идеологического контроля в области культуры и науки.

Охранное отделение («охранка») (полное наименование — Отделение по охранению общественной безопасности и порядка) — название структурных органов департамента полиции Министерства внутренних дел Российской империи, ведавших политическим сыском. Упразднено после Февральской революции 1917 г.

Перестройка — общее название реформ и новой идеологии СССР, используемое для обозначения больших перемен в экономической и политической структурах СССР в 1985 – начале 1990-х гг., была инициирована М. С. Горбачевым.

Подьячий — в XVI в. низшая должность — чин в приказной администрации, помощник дьяка. Подьячие составляли особую группу не-

податного служилого населения, в дальнейшем должность стала наследственной.

Поле — на Руси IX–XVI вв. судебный поединок. По обычному праву поле являлось способом доказательства вины (хотя поле отсутствует в Русской Правде, но на практике оно все же применяется).

Политизированность органов внутренних дел — определенное их состояние, характеризующееся политической активностью, вовлеченностью в борьбу политических сил.

Полицейская функция — установление и обеспечение общественного порядка, связанные с предупреждением и пресечением правонарушений, по необходимости посредством применения государственного принуждения.

Полицейская деятельность — один из видов правоохранительной деятельности наряду с судебной и прокурорской деятельностью, организационно-правовое оформление полицейской функции как части, т. е. относительно самостоятельного компонента, правоохранительной функции государства.

Полицейский надзор — в Российской империи административная мера наказания, применявшаяся с начала XIX в. Законодательно введен в 1882 г. Положением о полицейском надзоре. Определялся как «мера предупреждения преступных деяний против существующего государственного порядка». Был гласный и негласный, временный и пожизненный *полицейский надзор*.

Полицейское государство — 1) образное выражение, используемое для характеристики современных государств (Нового и Новейшего времени), в которых власть всеми возможными методами (преимущественно с помощью грубой силы) стремится контролировать социальную, экономическую и политическую жизнь общества; 2) особый исторический период в развитии современных государств, когда государство посредством мельчайшего регламентирования поведения подданных и наблюдения за его исполнением стремилось достигнуть обеспечения всеобщего благосостояния. Совпадает в основном с периодом абсолютизма.

Полицмейстер — в России с 1733 г. руководитель полиции периферийного города. В конце XVIII в. возглавлял управу благочиния в губернском городе; в XIX в. — крупный чиновник столичной полиции.

Полицмейстерская канцелярия — орган городского управления Петербурга в 1718–1782 гг.

Полиция (фр. *Police*, от др.-греч. *ἡ πολιτεία* — государство, город) — система государственных органов по охране общественного порядка.

Осуществляет широкий спектр функций, набор которых в разных странах различается. В их число входят предупреждение (предотвращение), пресечение, выявление и раскрытие преступлений и других правонарушений. На *полицию* могут также возлагаться задачи охраны различных объектов, непосредственного поддержания порядка в общественных местах, регулирования дорожного движения, предупреждения аварийности, осуществления административного контроля и надзора в различных сферах деятельности, исполнения решений других государственных органов и т. д. Для решения этих задач органы и должностные лица *полиции* располагают полномочиями на применение методов принуждения (что не исключает применения в ее работе методов убеждения и иных способов обеспечения воздействия правовых норм). Таким образом, *полиция* — это специфический правоохранительный институт, наделенный правом применять установленные законом меры принуждения в целях установления и обеспечения общественного порядка.

Посадник — в Древнерусском государстве княжеский наместник. Позднее посадник стал высшей должностью в Великом Новгороде (до 1478 г.) и Пскове (до 1510 г.). Должность была выборная. *Посадник* был посредником между народом и князем, который выполнял в Великом Новгороде преимущественно военные функции.

Послух (в древнерусском праве) — свидетель, сообщивший сведения о личности обвиняемого или знавший о совершенном правонарушении со слов других (см. ст. видоки).

Поток (от слова «поточить» — заставить бежать) — изгнание.

Праведчик — исполнитель судебных решений и взысканий.

Правеж — в средневековой России средство побудить должника к исполнению долга. Суть этой процедуры заключалась в том, что осужденного, пока он не выполнял решения суда, ежедневно выставляли у судебной избы и пороли плетью или палками по икрам ног. Если это не помогало, то его отдавали истцу «до искупа», т. е. до отработки долга.

Правоохранительная функция — направление деятельности государства, состоящее в противодействии преступности и иным правонарушениям или социальном контроле над преступностью и иными противоправными деяниями.

Правоохранительная деятельность — непрерывное, согласованное по целям, формам и методам функционирование государственных органов и общественных объединений, направленное на создание максимально благоприятных условий для беспрепятственной реализации правовых норм, субъективных прав и свобод; на профилактику и выявление подготавли-

ваемых (планируемых) правонарушений, борьбу с совершаемыми или совершенными правонарушениями в целях их предупреждения, пресечения, ликвидации или сглаживания их последствий, восстановления нарушенного права, возмещения причиненного ущерба, наказания виновных.

Правоохранительные органы — обособленная группа преимущественно государственных органов, уполномоченных осуществлять деятельность по охране правопорядка и законности, защите прав и свобод человека (правоохранительную деятельность).

Приказы — административно-судебные органы центрального и местного управления в Московском государстве в XVI–XVII вв.

Продажа — наказание, денежный штраф за совершение преступления (кроме тех, которые карались вирой, потоком и разграблением), взыскивавшийся в пользу князя.

Пункты, данные Санкт-Петербургскому генерал-полицейстеру — Указ от 25 мая 1718 г., учреждающий должность генерал-полицейстера Санкт-Петербурга с одновременным назначением на нее А. М. Девиера, определявший круг его обязанностей.

Разбойный приказ — центральное правительственное учреждение в России, ведавшее в XVI–XVII вв. сыском и судом по уголовным преступлениям.

Разграбление — в Древнерусском государстве высшая мера наказания, включающая конфискацию имущества и выдачу преступника (вместе с семьей) «головою», т. е. в рабство. Иногда это означало и убийство осужденного.

Ратманы — в России выборные члены городских министерств, радуш и управления благочиния в XVIII–XIX вв.

Регламент — законодательный акт первой четверти XVIII в., определяющий структуру, штаты, функции, порядок деятельности государственных учреждений, организацию армии и флота, порядок прохождения гражданской и военной службы.

Регламент, или Устав Главного магистрата — инструкция обер-президенту Главного магистрата, утвержденная 16 января 1721 г. Петром I. Состоял из преамбулы, 25 глав и предложений.

Репрессия (от позднелат. *repressio* — подавление) — карательная мера, наказание, применяемое государственными органами.

Решеточник — охранник (сторож) у решеток. Ставились на выездах из города, на главных улицах (застава). Решетки на ночь закрывались. Ведали решеточным караулом приказчики. Учреждены Иваном III в 1504 г., а в 1505 г. решетки стояли на московских улицах.

Розыскной процесс — форма судебного процесса, при котором обвинение и разрешение дела сосредоточивались в руках одних и тех же лиц. Возник в Средние века и был господствующим порядком судопроизводства в эпоху абсолютизма.

Рота — в Древнерусском государстве особый вид доказательства — присяга. Рота применялась, когда не было других доказательств, но, разумеется, по небольшим делам. Ротой можно было подтвердить наличие какого-нибудь события или, наоборот, его отсутствие.

Русская Правда — первый дошедший до нас сборник законов Древней Руси. Все редакции Русской Правды известны в составе летописей и различных юридических сборников. Таких списков Русской Правды в настоящее время найдено свыше ста. Русскими историками списки по сходству между собой объединены в 3 редакции: «Краткая Правда», «Пространная Правда» и «Сокращенная Правда».

Свод — в Древнерусском государстве процедура нахождения лица, незаконно присвоившего чужую вещь. *Свод* напоминал очную ставку. *Свод* осуществлялся либо до заклеча (см. ст. заклеч), либо в срок до истечения трех дней после заклеча.

Свод законов Российской империи — систематизированные действующие законы Российского государства. Утвержден в 1832 г., введен в действие с 1 января 1835 г.

Своз — в Русском государстве XV–XVII вв. розыск и возвращение беглых крестьян органами феодального государства и вотчинной администрации.

Сельский староста — в России с 1861 г. должностное лицо, избиравшееся сельским сходом. Обладал административно-полицейской властью.

«Слово и дело государево» — система политического сыска в России. Каждый подданный государства под страхом смерти был обязан донести властям о ставшем ему известным помысле против царя, членов его семьи. Человек, произнесший эти слова, выражал, что он может или хочет донести властям о каком-либо государственном преступлении.

Соборное уложение 1649 г. — кодекс законов Русского государства, принятый Земским собором 1648–1649 гг. после восстания в Москве и других городах. Первый печатный законодательный памятник в России.

Собственная Его Императорского Величества канцелярия — высшее государственное учреждение в Российской империи. Возникла в конце XVIII в. как личная канцелярия императора Павла I; упразднена Алек-

сандром I при создании министерств; однако в 1812 г. вновь учреждена для работы с делами, требовавшими личного участия государя. *Канцелярия* и ее органы после свержения самодержавия были упразднены в апреле 1917 г.

Совет министров — в Российской империи с 1861 г. официальный центральный орган государственного управления общей компетенции. С 1906 г. высший исполнительно-распорядительный орган государственного управления.

Совет народных комиссаров (Совнарком, СНК) — советское правительство с 1917 г. по 1946 г. Название высших исполнительных и распорядительных органов государственной власти СССР, союзных и автономных республик. В марте 1946 г. преобразован в Совет Министров. Первый СНК во главе с В. И. Лениным образован на Втором (II) съезде Советов.

Советы — органы власти и политическая основа Советского государства. Первыми советами были Советы рабочих депутатов — выборные политические организации в ряде мест России в 1905–1907 гг.; в ходе Февральской революции 1917 г. в Петрограде, а затем в большинстве городов и губерний. Второй Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов 25–27 октября (7–9 ноября н. с.) 1917 г. в Петрограде провозгласил себя единственным законным высшим органом государственной власти в России и объявил, что вся власть на местах должна принадлежать Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Советская милиция — административно-исполнительный орган Советского государства, призванный охранять общественный порядок в городах, населенных пунктах и на транспортных магистралях, обеспечивать охрану социалистической собственности, личности и прав граждан от преступных посягательств, своевременно предупреждать, пресекать и раскрывать уголовные преступления.

Стан — 1) на Руси XI–XVII вв. укрепленный военный лагерь; 2) с X в. пункт пребывания администрации, сбора дани, суда. С XIV–XV вв. прилегающие к ним территории оформляются в административно-территориальные единицы с названием «стан»; с конца XV в. часть уезда; 3) с 1837 г. административно-полицейская территориальная единица в уезде, существовала до начала XX в.

Становой пристав — в России с 1837 г. заседатель нижнего земского суда, имевший в своем непосредственном ведении один из участков или станов, на которые были разделены уезды. Кроме того, осуществлял административно-полицейские функции в стане. Подчинялся земскому

исправнику, нижнему земскому суду, с 1862 г. — уездному полицейскому управлению. Данная должность была упразднена в 1917 г.

Староста — представитель местного выборного управления (см. ст. земский, губной, церковный староста). В Древней Руси представитель низшей княжеской администрации, обычно из холопов. В Русской Правде упоминаются *староста сельский* и *староста ратайный*.

Сыскные отделения — в России начали создаваться во второй половине XIX в. при канцеляриях обер-полицмейстеров, полицмейстеров и градоначальников. По решению Временного правительства сыскные отделения были преобразованы в Бюро уголовного розыска при Министерстве юстиции, которое действовало до октября 1917 г.

Сыщики — лица, направляющиеся из Разбойного приказа на места. Разбойный приказ возглавлял организацию борьбы с преступностью в стране с 30-х гг. XVI в., этот приказ возглавлял губное самоуправление на местах.

Сыскной приказ — создан в 1649 г., занимался розыском преступников, сбежавших посадских людей, покинувших тягло закладников. Сыском беглых крестьян и холопов занимались также Поместный и Холопий приказы.

Съезжие дворы — места пребывания аппарата и канцелярии частных приставов, имелись в каждой полицейской части.

Табель о рангах — законодательный акт, принятый 24 января 1722 г. Петром I, по которому все чины в государственном аппарате и в армии распределялись по старшинству в 14 классах (рангах). Наличие определенного классного чина давало соответствующие права, в том числе на получение личного и потомственного дворянства, и привилегии, вне зависимости от родовитости.

Тайная канцелярия — центральный государственный орган России, созданный Петром I в феврале 1718 г. для продолжения расследования по делу царевича Алексея Петровича. Превратилась в постоянно действующий орган политического сыска и суда (наряду с Преображенским приказом).

Тайная экспедиция при Сенате — центральный государственный орган России, учрежденный Екатериной II в 1762 г. для расследования и суда по политическим делам. В 1801 г. *Тайная экспедиция* была ликвидирована.

Тать — вор.

Татьба — тайное хищение чужого имущества, кража на Руси.

Террор (терроризм) (лат. *terror* — страх, ужас) — насильственные действия (преследования, разрушения, захват заложников, убий-

ства и т. д.) в целях устрашения, подавления политических противников, конкурентов, навязывания определенной линии поведения.

Тиун — в древнерусском обществе привилегированный княжеский слуга.

Тоталитаризм (от средневек. лат. *totalis* — весь, целый, полный) — политический режим, характеризующийся крайне широким (тотальным) контролем государства над всеми сторонами жизни общества. Поскольку такой контроль на практике осуществить невозможно, тоталитарным следует считать то или иное государство по наличию характерных признаков. Однозначно эти признаки не определены. Тем не менее многие исследователи считают тоталитарными государствами Италию в годы правления Муссолини, Германию в годы правления Гитлера и СССР в годы правления Сталина.

Третье отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии — создано 3 июля 1826 г. в качестве центрального государственного органа, высшей полиции в составе царской канцелярии Николая I.

«Тройки» — неконституционные репрессивные формирования, осуществлявшие внесудебное рассмотрение уголовных дел. Получили широкое распространение в период массовых репрессий 1930–1950-х гг., рассматривали дела в упрощенном порядке.

Тысяцкий — военачальник, возглавляющий городское ополчение («тысячу»). В городах (не имевших вечевого управления) *тысяцкие* назначались князьями. Должность *тысяцкого* исчезла во второй четверти XIV в., заменившись должностью наместника.

Уезд — 1) в Древней Руси совокупность волостей, тяготевших к городу; 2) в дореволюционной России и в СССР до районирования административно-территориальная единица, входившая в состав губернии.

Уездное полицейское управление — административно-полицейское учреждение в уезде, созданное в России при проведении полицейской реформы 1862 г. в результате объединения в уездах управления городской и земской полиции (управ благочиния и нижних земских судов).

Узаконение — нормативный правовой акт, имеющий силу закона.

Уложенная комиссия — комиссия, созданная в 1767 г. Екатериной II для разработки нового свода законов.

Управа — исполнительный орган, ведавший определенными административными делами в XVIII – начале XX вв. (городская, земская и т. д.).

Управа благочиния — в 1782 г. по Уставу благочиния были учреждены органы полицейского управления, в городах созданы *управы благочиния* во

главе с городничими, в Петербурге и Москве — полицмейстерами. В 1862 г. в городах (кроме крупнейших и не являвшихся центрами уездов) *управы благочиния* были заменены уездными полицейскими управлениями.

Устав благочиния, или полицейский от 8 апреля 1782 г. — нормативный правовой акт, регламентирующий правовой статус полицейских органов, их систему и основные направления деятельности. Подписан 8 апреля 1782 г. Екатериной II. Устав развивал принципы полицейского государства с мельчайшей регламентацией всех сфер жизни сословного общества. Он разделялся на 14 глав, 274 статьи. Устав регламентировал структуру полицейских органов, их систему и основные направления деятельности, перечень наказуемых полицией деяний. Главными источниками Устава стали «Учреждение губерний», материалы Уложенной комиссии, иностранные полицейские нормы и правовые трактаты. Устав был пронизан идеями Просвещения, в наибольшей степени они выражены в специальном разделе «Правила добронравия».

Урядник — 1) в России с 1878 г. младший полицейский чин в уезде, подчиненный становому приставу. Уряднику подчинялись сотские и десятские; 2) унтер-офицерское звание в казачьих войсках.

Участковый надзиратель — в России с 1862 г. должностное лицо полиции, осуществлявшее административно-полицейские функции на определенном участке города.

Учреждение для управления губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775 г. — важнейший законодательный акт реформы местного управления, принятый 7 ноября 1775 г., заложивший основы административно-территориального управления России на длительный полуторавековой период имперского развития. В соответствии с реформой в Российской империи создавались 50 губерний, разделенных на уезды. Административно-полицейская власть в уезде передавалась нижнему земскому суду под председательством земского исправника (капитан-исправника), в городах — городничему, а в губерниях — губернскому правлению в составе губернатора и двух советников. 2–3 губернии объединялись под властью генерал-губернаторов или наместников.

Филёр — сыщик, агент Охранного отделения или уголовно-сыскной полиции в конце XIX – начале XX вв., в обязанности которого входили проведение наружного наблюдения и негласный сбор информации о лицах, представляющих интерес.

Фискал — чиновник в системе органов административно-финансового и судебного надзора, учрежденной в 1711 г. для борьбы со

злоупотреблениями должностных лиц в государственном аппарате, в армии и церкви.

Целовальник — выборная должность, при вступлении на которую нужно было целовать крест. Впервые упоминается в конце XV в. Участвовал в суде наместников и волостелей. Наряду с головами и старостами отвечал перед центральной властью за исправное поступление различных статей денежных доходов (торговых, таможенных и т. д.). Исполнял судебные и полицейские функции (поимка воров и разбойников). *Целовальник* выбирался на 1 год из посадских людей, черносошных и дворянских крестьян ими же самими. *Целовальники* служили при правительственных «доходных статьях» (кабаках и др.)

Цензура (от лат. *censura* — надзор) — система государственного надзора за печатью и средствами массовой информации в целях запрета или ограничения распространения идей и сведений, признаваемых официальными властями вредными или нежелательными.

Частный пристав — в России с 1782 г. полицейский чин, управляющий частью города.

Эвдемонизм (греч. — процветание, блаженство) — философское направление, ставшее идеологической основой полицейского государства, рассматривающее народное благоденствие в качестве цели существования государства, для достижения которой оно вправе требовать от граждан всего, что способствует общему благу.

Ярыжные (ярыжки) — низшие служители в приказах, прежде всего низшие служители полиции, использовавшиеся для рассылки и исполнения приказаний.

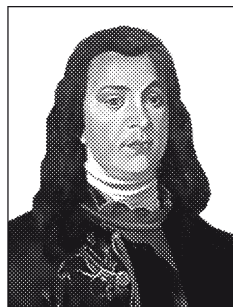
История органов внутренних дел в лицах

В приложении представлены биографические очерки о людях, которые, по мнению авторов учебника, оставили заметный след в истории органов внутренних дел. Оценка деятельности этих личностей зависит от многих факторов, таких как историческая ситуация, политические пристрастия, личные убеждения и т. д. В связи с этим их влияние на ход истории определяется неоднозначно — оно может быть и положительным и отрицательным.

Биографические очерки предложены в хронологической последовательности.

Девьер Антон Мануилович, генерал-полицмейстер (1718–1727; 1744–1745)¹

Антон Мануилович Девьер родился в 1682 г. в семье португальского еврея, переселившегося в Голландию. После смерти отца, не имея средств к существованию, он поступает юнгой в голландский флот и в 1697 г. оказывается на корабле, которым командовал Петр I, принимавший участие в морских маневрах, устроенных для него голландскими властями.



Своей внешностью и расторопностью Девьер обратил на себя внимание Петра, который предложил молодому юнге поступить к нему в услужение. Он согласился и на следующий день был зачислен в штат царской прислуги пажом. Не обладая большим умом, Девьер был смышлен, бескорыстен, энергичен, кроме того, отличался веселым характером и вскоре заслужил расположение государя. Был назначен сначала царским денщиком, а затем генерал-адъютантом, что по воинскому уставу того времени равнялось чину полковника.

В 1718 г. А. М. Девьер назначен на должность генерал-полицмейстера Санкт-Петербурга. Хотя о его деятельности на этом посту сохранились

¹ Биографический очерк составлен на основе следующих источников : *Русский биографический словарь* : в 25 т. СПб.–М., 1896–1918. Т. 6 ; *Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона* : в 86 т. СПб., 1890–1902. Т. 10.

отрывочные сведения, но и по ним можно заключить, что он вполне оправдал ожидания государя в его стремлении устроить новую столицу по образцу европейских городов. Девиера была высоко оценена государем, который в 1725 г. произвел его в генерал-майоры.

После смерти Петра I и воцарения Екатерины I Девиер оставался генерал-полицмейстером и пользовался расположением императрицы. В 1726 г. был возведен в графское достоинство и пожалован чином генерал-лейтенанта. В том же году он назначен сенатором, с оставлением в должности генерал-полицмейстера. Кроме своих прежних обязанностей, он исполнял и другие поручения по указанию императрицы. Так, в 1727 г. был послан в Курляндию отстаивать интересы Российского государства.

Болезнь и смерть императрицы Екатерины I внесли существенные изменения в жизнь Антона Мануиловича. Власть фактически перешла в руки А. Д. Меньшикова, который, несмотря на родственные связи, был давним врагом Девиера. Еще в начале своей карьеры А. М. Девиер сделал предложение сестре Меньшикова Анне Даниловне, но Меньшиков отверг его, считая претендента недостойным руки сестры. Тогда Девиер соблазнил свою невесту и после этого вторично просил ее руки. Оскорбленный Меньшиков велел своим слугам схватить обидчика и забить его насмерть. С трудом вырвавшись из их рук, Девиер обратился с жалобой к царю, и Петр, приняв его сторону, велел Меньшикову немедленно обвенчать сестру.

Осознавая, что закрепление у власти Меньшикова грозит неблагоприятными последствиями, А. М. Девиер вступает в заговор против него. Но он был арестован, подвергнут пытке и, вздернутый на дыбу, назвал всех своих единомышленников. Сразу же была назначена следственная комиссия, закончившая дело в десять дней. Девиер был приговорен к лишению чинов, чести, имущества, публичному наказанию кнутом и ссылке в Сибирь. Местом ссылки было назначено Жиганское зимовье в Якутской области на пустынном берегу Лены.

Только в 1739 г. был подписан указ о назначении А. М. Девиера командиром в Охотск. Охотский порт пребывал в бедственном положении, и Девиер со своей обычной энергией и добросовестностью принялся за приведение его в порядок.

1 декабря 1741 г. императрица Елизавета подписала указ об освобождении Девиера из ссылки. По возвращении в Петербург 14 февраля 1743 г. высочайшим указом ему были возвращены чин генерал-лейтенанта, орден Александра Невского и графское достоинство, с назначением снова

генерал-полицмейстером, а 15 июля следующего года он был произведен в генерал-аншефы. Кроме того, императрица пожаловала ему 1600 душ крестьян из имения Меншикова и Ревгунский погост в 180 дворов. Но пятнадцатилетние страдания и лишения надломили здоровье А. М. Девьера, он часто болел и умер 24 июня 1745 г.

Кочубей Виктор Павлович, министр внутренних дел (1802–1807; 1819–1823)²

Виктор Павлович Кочубей родился в 1768 г. Воспитывался в семье своего дяди князя А. А. Безбородко, влиятельного вельможи при дворе Екатерины II, долгое время руководившего Коллегией иностранных дел. Именно он сыграл существенную роль в подготовке В. П. Кочубея к государственной службе. Уже с шестнадцати лет он выполнял различные дипломатические поручения в столицах европейских государств, параллельно получая образование в лучших учебных заведениях Стокгольма, Лондона и Парижа.



В 1794 г. императрица Екатерина II назначила молодого графа послом в Турцию. Порученная ему дипломатическая миссия продлилась четыре года и закончилась успешно. Все задачи, поставленные перед начинающим дипломатом царским двором, были выполнены, и он возвратился в Санкт-Петербург.

Екатерине II импонировала личность В. П. Кочубея, и она поощряла его дружбу со своим внуком — будущим императором Александром I. Кочубей, отличавшийся уравновешенным характером и трезвым умом, оказывал положительное воздействие на своего друга.

В. П. Кочубей был одним из немногих высших чиновников, чье положение не изменилось и при новом императоре Павле I. Продолжая ра-

² Биографический очерк составлен на основе следующих источников: *Борисов А. В.* Министры внутренних дел России 1820 – октябрь 1917. СПб., 2001 ; *МВД России* : энциклопедия. М., 2002 ; *Долгоруков И. М.* Капище сердца моего. М., 1997 ; *Нижник Н. С., Сальников В. П., Мушкет И. И.* Министры внутренних дел Российской империи (1802–2002) : библиографический справочник. СПб., 2002 ; *Николаенко П. Д.* Князь В. П. Кочубей и проблема реформирования аппарата государственного управления в России в первой трети XIX века : автореф. дис. ... д-ра ист. наук. СПб., 2013.

ботать в качестве члена Коллегии иностранных дел, впоследствии он стал ее вице-канцлером.

Новый этап его жизни и деятельности связан с воцарением Александра I. В. П. Кочубей входит в состав Негласного комитета, в котором обсуждались планы будущих государственных преобразований. Главным результатом реформаторской деятельности В. П. Кочубея в составе Негласного комитета стало его участие в разработке проектов преобразования центральных органов управления и особенно учреждения министерской системы, которая была воплощена в жизнь в сентябре 1802 г.

В сентябре 1802 г. Кочубей стал министром внутренних дел, и за пять лет его деятельности на этом посту министерство становится наиболее влиятельным и значимым среди всех ведомств. Создавая министерство, В. П. Кочубей привлекает к работе М. М. Сперанского. Совместная работа двух выдающихся людей своего времени в дальнейшем перерастет в тесную дружбу. В. П. Кочубей, занимая руководящие посты, имел удивительную способность выбирать и ценить людей, с которыми он работал.

Вот как характеризовал В. П. Кочубея владимирский губернатор князь И. М. Долгоруков: «Холодная его учтивость с подчиненными... не имела, однако, той суровости, которая свойственна одному надменно-му вельможе... Он не обнимался с подчиненными и не шутил с ними, как, например, князь Лопухин, но почитал звание каждого, отдавал всякому должное, вникал в представления словесные, уважал письменные, выслушивал терпеливо возражения. Ему можно было без страха противоречить, с ним беседа была не пуста и бесполезна. Он разбирал дело. После всякого с ним разговора я выходил от него совершенно доволен и разрешен во всем... Он не любил за все про все выпрашивать подчиненным чины и ленты, но обращение его с ними, вес, который он давал прямым талантам, вознаграждала щедрость в отличиях»³.

Начавшиеся в 1806 г. приступы подагры и охлаждение императора к своим друзьям-реформаторам, в том числе и к В. П. Кочубею, не принявшим его политики сближения с наполеоновской Францией, постепенно удаляли министра от дел. И в октябре 1807 г. В. П. Кочубей ушел в отставку.

После двенадцатилетнего перерыва в ноябре 1819 г. В. П. Кочубей по личной просьбе императора Александра I вновь становится министром внутренних дел с условием, что министерством он будет управлять временно, так как возраст и состояние здоровья не позволят ему продолжительно заниматься делами службы.

³ Долгоруков И. М. Указ. соч. С. 250.

В последние годы своего царствования Александр I все больше отходил от вопросов управления, перепоручая их новому фавориту А. А. Аракчееву. В. П. Кочубей, не желая ни приспособливаться к Аракчееву, ни вступать с ним в конфликт, в 1823 г. взял «бессрочный отпуск» по болезни, который продлился вплоть до воцарения нового императора Николая I.

Николай I в 1826 г. пригласил В. П. Кочубея возглавить Особый комитет по разработке реформ государственного управления. За пятилетний период работы Комитет подготовил проекты, касающиеся реформирования центральных и местных органов власти, но Николай I побоялся воплощать их в жизнь. Параллельно с работой в Комитете с 1827 г. Кочубей занимает должность председателя Государственного совета и председателя Комитета министров.

Умер В. П. Кочубей в 1834 г. Его смерть расценивалась многими современниками как большая потеря для государства. Он вошел в историю как блестящий дипломат, осторожный политик, действующий в интересах не только царей, но и государства, не использующий своего высокого положения для увеличения своих доходов, удовлетворения амбиций и сведения личных счетов.

Балашов Александр Дмитриевич, министр полиции (1810–1812)⁴

Александр Дмитриевич Балашов родился в 1770 г. в семье, принадлежавшей к старинному, небогатому дворянскому роду. Образование получил в Пажеском корпусе, после окончания которого начал службу в лейб-гвардии Измайловского полка. Служба в гвардии продлилась недолго, но этот период был значимым для дальнейшей карьеры А. Д. Балашова, поскольку дал возможность молодому человеку войти в светское общество и приобрести полезные знакомства, которые впоследствии сыграли существенную роль в его дальнейшем возвышении.



⁴ Биографический очерк составлен на основе следующих источников: *Военная энциклопедия* : в 18 т. СПб., 1911–1915. Т. 4 / под ред. В. Ф. Новицкого. С. 353–354 ; *Долгоруков И. М.* Указ. соч. ; *МВД России* : энциклопедия ; *Скрыдлов А. Ю.* Жизнь и государственная деятельность Александра Дмитриевича Балашева (1770–1837) : автореф. дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2013 ; *Троцкий И. М.* III Отделение при Николае I. Л., 1990.

В 1795 г. А. Д. Балашов переводится в действующую армию в чине подполковника и начинает постепенное движение по карьерной лестнице. Первый опыт административно-полицейской деятельности был получен им на постах командующего гарнизонным полком в Казани и коменданта Омской крепости. Важной ступенькой в карьере Балашова стало его назначение в 1804 г. на должность московского обер-полицмейстера. Используя предыдущий опыт административно-полицейской работы, А. Д. Балашов успешно проявил себя на новом посту, организовав Московское полицейское управление, а также разработав проект организации в Москве тайной полиции. Успешная деятельность на посту московского обер-полицмейстера способствовала дальнейшему развитию его карьеры. И в 1808 г. он назначен на аналогичную должность в Петербурге, а затем становится первым обер-полицмейстером, получившим назначение на пост военного губернатора столицы.

Император Александр I высоко оценил его административные способности и успешную деятельность на постах московского, и петербургского обер-полицмейстера, а также военного губернатора Петербурга и в 1810 г. назначил его министром полиции вновь созданного министерства. Организуя деятельность министерства и создавая его нормативно-правовую базу, новый министр стремился выстроить эффективную систему контроля и надзора за деятельностью различных ведомств, которые, по его мнению, должны были стать основой функционирования министерства. Большое внимание уделялось А. Д. Балашовым жесткой регламентации деятельности, детальному разграничению полномочий между ведомствами, рационализации делопроизводства и уменьшению злоупотреблений. Заметную роль новый министр сыграл и в организации новой системы политической полиции в России.

Интересна история взаимоотношений А. Д. Балашова и М. М. Сперанского. Изначально М. М. Сперанский способствовал продвижению А. Д. Балашова по карьерной лестнице, но в дальнейшем последний принял участие в интриге против Сперанского и даже в его аресте. Эта история во многом повлияла на негативную оценку его личности современниками. Следует сказать, что А. Д. Балашов не был инициатором заговора, как думали многие, а присоединился к нему на завершающем этапе, руководствуясь своими карьерными устремлениями. Отставка М. М. Сперанского, вызвавшая широкий резонанс в обществе, стала одной из причин, побудивших императора на время отодвинуть в тень и А. Д. Балашова. Именно с этим связаны его отход от дел в Министерстве полиции и отъезд с императором в армию.

Во время Отечественной войны 1812 г. он был близок к императору и принадлежал к числу тех сановников, которым давались особые поручения и к кому нередко обращались за советом. Генерал-адъютант А. Д. Балашов оказывал влияние на принятие важных стратегических решений императора, а также сыграл существенную роль в формировании Московского ополчения.

Важнейший этап государственной деятельности Балашова связан с подготовкой и попыткой реализации преобразований в области местного управления в 1819–1825 гг. В 1819 г. в качестве эксперимента был создан округ из пяти центральных губерний: Воронежской, Рязанской, Тульской, Тамбовской и Орловской, и генерал-губернатором этих пяти губерний был назначен А. Д. Балашов. Находясь на этом посту, с одобрения императора он активно занялся переустройством местных органов власти.

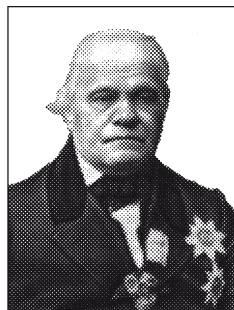
Приход к власти нового императора Николая I означал и изменение политического курса. В связи с этим судьба генерал-губернаторского проекта и дальнейшее развитие карьеры самого генерал-губернатора были поставлены под сомнение. А. Д. Балашов постарался преуменьшить свой вклад в реализованные преобразования, представив себя лишь проводником воли Александра I. Это ярко иллюстрирует характер первого министра полиции, все действия которого на протяжении длительной службы были продиктованы его карьерными устремлениями. Возможно, данный факт способствовал тому, что воспоминания современников о Балашове достаточно противоречивы. Одни считали его выдающимся государственным деятелем, другие отзывались о нем крайне отрицательно. Так, князь И. М. Долгоруков характеризовал его следующим образом: «Александр Дмитриевич, министр полиции при Александре I, человек черный, владеющий в тончайшей степени шпионским искусством и по сердцу привязанный к сему низкому ремеслу. В то время, когда лукавство называлось мудростью, а пронырство человеческим достоинством, он слыл человеком необходимым...»⁵.

После упразднения генерал-губернаторства А. Д. Балашов был оставлен в должности члена Государственного совета, а в 1832 г. вошел в состав Военного совета. Окончательная отставка произошла в 1834 г. в связи с ухудшением здоровья. Умер А. Д. Балашов в 1837 г.

⁵ Долгоруков И. М. Указ. соч. С. 66.

Блудов Дмитрий Николаевич, министр внутренних дел (1832–1839)⁶

Дмитрий Николаевич Блудов родился в 1785 г. в родовом имении Романово Владимирской губернии. Его семья принадлежала к древнему, но небогатому дворянскому роду, долгое время проживавшему в провинции, вдали от двора. Д. Н. Блудов рано потерял отца и воспитывался одной матерью. Именно благодаря ей получил хорошее домашнее образование. С детства он проявлял себя очень способным юношей, обладал отличной памятью, которая поражала не только учителей, но и его знакомых, знал много языков, любил чтение и театр.



В 15 лет он начинает службу в московском архиве Государственной коллегии иностранных дел. В тот период в московском архиве служило множество молодых людей известных фамилий, не желающих нести службу в армейских полках, но не имеющих возможности служить в гвардейских. Служба в архиве давала возможность числиться в Коллегии иностранных дел и в то же время иметь много свободного времени для светской жизни. Д. Н. Блудов добросовестно относился к своим служебным обязанностям на протяжении всей карьеры.

Позднее Д. Н. Блудов перешел на дипломатическую службу сначала в Коллегию, а затем в Министерство иностранных дел в Петербурге. С этого времени он активно участвует в литературной жизни столицы. Д. Н. Блудов, обладавший тонким литературным вкусом и широким кругозором, дружил со многими молодыми литераторами своего времени: В. А. Жуковским, К. Н. Батюшковым и другими, которые нередко обращались к нему за советами. При его активном участии было организовано литературное общество «Арзамас». «Почетным арзамасцем» и другом Д. Н. Блудова был известный историк Н. М. Карамзин. Впоследствии по завещанию Н. М. Карамзина в 1828 г. он занимался подготовкой к изданию последнего тома «Истории государства Российского».

Значительное влияние на мировоззрение Д. Н. Блудова оказала его дальнейшая дипломатическая служба в Швеции и Англии — странах, где активно развивались идеи уважения к закону и гражданской свободе. На-

⁶ Биографический очерк составлен на основе следующих источников: Борисов А. В. Указ. соч. ; МВД России : энциклопедия ; Нижник Н. С., Сальников В. П., Мушкетер И. И. Указ. соч.

ходясь на дипломатической службе в Англии, Д. Н. Блудов должен был предотвращать публикации, наносящие вред престижу России, царской фамилии, знакомить иностранную печать с реальным положением дел в России и через английскую печать защищать российскую политику от нападок заграничной прессы.

Литературные связи и способности Дмитрия Николаевича, имевшие несомненное влияние на склад его характера, оказали существенное влияние и на его карьеру. Значительную роль в его судьбе сыграл Н. М. Карамзин. Именно он указал императору Николаю I на Д. Н. Блудова как на человека, достойного занять место в высшей государственной администрации. В 1826 г. он был назначен делопроизводителем Верховной следственной комиссии по делу декабристов. Доклад, подготовленный Д. Н. Блудовым и отредактированный Николаем I, содержал официальную оценку декабрьских событий, послужил материалом для приговора Верховного суда и был опубликован в качестве приложения к российским газетам. По свидетельству современников, впоследствии Д. Н. Блудов не любил вспоминать о своем участии в суде над декабристами. Тридцать лет спустя, занимая высокое положение, он способствовал возвращению оставшихся в живых участников восстания из ссылки.

После окончания работы комиссии Д. Н. Блудов был пожалован в статс-секретари и в дальнейшем занимал различные должности в государственном аппарате. В 1832 г. он возглавил Министерство внутренних дел. Деятельность на новом посту начал с уменьшения внутриведомственной переписки и отмены распоряжений своего предшественника, направленных на поддержание почти воинской дисциплины во всех департаментах министерства.

Большую роль Д. Н. Блудов сыграл в проведении реформы сельской полиции 1837 г., ориентированной на увеличение ее численности и совершенствование организационных форм. Им было подготовлено новое Положение о земской (сельской) полиции, а также Наказ гражданским губернаторам с изложением самых подробных правил об управлении полицейском губернском и уездном, Положение об учреждении Санкт-Петербургской полиции и порядке производства в ней дел. Для обеспечения необходимыми сведениями и материалами многочисленных секретных правительственных комитетов и комиссий он создал в Министерстве внутренних дел специальное статистическое отделение.

На протяжении всей служебной деятельности Д. Н. Блудов проявлял себя как человек работоспособный и ответственный. Должность министра внутренних дел он занимал семь лет. В дальнейшем он возглавлял

Министерство юстиции, был пожалован в действительные тайные советники и назначен главноуправляющим Вторым отделением Собственной Его Императорского Величества канцелярии, членом Государственного совета и председателем его департамента законов. Под руководством Д. Н. Блудова вышли второе и третье издания Свода законов Российской империи (1842 г. и 1857 г.). Он сыграл значительную роль при составлении Уложения о наказаниях 1845 г. Позднее был назначен президентом Академии наук, а в 1862 г. утвержден в должности председателя Государственного совета и Комитета министров. Он принимал деятельное участие в крестьянской и судебной реформах 1860-х гг.

Как государственный деятель Д. Н. Блудов был известен своей гибкостью и умеренностью взглядов. Так, на заседаниях Комитета министров он умело примирял различные точки зрения, обеспечивая единство и согласованность в деятельности этого важного государственного органа. Д. Н. Блудов представлял собой тип государственного человека, во многом характерный для своего времени, когда служение государству не отделялось от служения монарху, который, сочувствуя различным либеральным идеям, считал их непригодными для России.

Д. Н. Блудов умер 19 февраля 1864 г. — на второй день после получения давно просимого им разрешения царя на длительный отпуск для лечения.

Лорис-Меликов Михаил Тариэлович, министр внутренних дел (1880–1881)⁷

Михаил Тариэлович Лорис-Меликов родился в 1825 г. в семье обедневших армянских дворян. Хотя его родители принадлежали к княжескому роду, они были вынуждены заниматься торговлей. Заметив у сына раннюю страсть к чтению, родители решили отправить его на учебу в Москву в Институт восточных языков. Несмотря на успехи в учебе, М. Т. Лорис-Меликов был отчислен из института за плохое поведение. В итоге его отправили в Петербург, в школу гвардейских прапорщиков, в надежде на то, что воинская дисциплина исправит его характер.



⁷ Биографический очерк составлен на основе следующих источников: *Борисов А. В.* Указ. соч. ; *МВД России* : энциклопедия.

В 1847 г. М. Т. Лорис-Меликов был переведен на Кавказ адъютантом императорского наместника, командующего Кавказским корпусом графа М. С. Воронцова. Он участвовал во многих сражениях и проявил себя как смелый, решительный человек, за что досрочно получил очередное офицерское звание. Время службы, проведенное в непосредственном подчинении у М. С. Воронцова — опытного администратора и военного, Лорис-Меликов назвал впоследствии «школой жизни».

Активное участие М. Т. Лорис-Меликов принял в Крымской войне 1853–1856 гг., начав ее подполковником, а закончив генерал-майором. К началу русско-турецкой войны 1877–1878 гг. М. Т. Лорис-Меликов стал командующим отдельным Кавказским корпусом и получил звание генерала от кавалерии.

После окончания войны начался новый этап блестящей карьеры М. Т. Лорис-Меликова. В 1879 г. его назначили временным генерал-губернатором Астраханской, Саратовской и Самарской губерний для борьбы с эпидемией чумы. Его смелость, административная находчивость и удача на этом поприще широко освещались в печати. В результате, и так уже популярный как герой войны, он приобрел славу победителя чумы. Большой резонанс в обществе произвело известие о том, что, истратив на борьбу с чумой лишь часть суммы, выделенной ему, М. Т. Лорис-Меликов остатки денег вернул в государственную казну.

Успешно решив одну задачу, он отправился решать следующую. Его назначили генерал-губернатором Харьковской губернии и наделили чрезвычайными полномочиями для борьбы с революционерами и террористами. На этом посту М. Т. Лорис-Меликов начал проводить политику, существенно отличавшуюся от действий его коллег-военных И. Гурко и Э. Тотлебена, занявших аналогичные должности. Поставив цель привлечь на сторону правительства либеральную часть общества, чтобы предотвратить проявления крайнего радикализма, он ограничил применение репрессий против либерально настроенной интеллигенции, смягчил цензуру, расширил права общественных организаций, проявляя к ним больше доверия. Такая политика обеспечила ему популярность и вселила в обществе надежды на возобновление реформ, начатых в 60-е гг.

Успехи М. Т. Лорис-Меликова как генерал-губернатора были замечены императором, и после очередного покушения на него 12 февраля 1880 г. была создана Верховная распорядительная комиссия по охране государственного порядка и общественного спокойствия под председательством М. Т. Лорис-Меликова. После этого назначения из-

за широты полномочий его стали называть в обществе «всероссийским диктатором» и даже «вице-императором». Деятельность М. Т. Лорис-Меликова на новом посту называли «диктатурой сердца», поскольку наряду с обращениями и обещаниями, направленными на привлечение либеральной интеллигенции, он действовал и путем применения репрессий.

Несмотря на многочисленные случаи покушений и убийств на государственных деятелей того времени, М. Т. Лорис-Меликов не имел личной охраны и всегда был доступен для посетителей.

Вскоре Верховная распорядительная комиссия, созданная как чрезвычайный орган для стабилизации положения в стране, была упразднена по инициативе ее председателя. Этот факт способствовал укреплению репутации Лорис-Меликова как человека, для которого достижение высших ступеней власти не является самоцелью. После этого была произведена реорганизация государственного аппарата, ликвидировано Третье отделение, а его функции переданы Министерству внутренних дел. Министром внутренних дел, который отныне стал и шефом жандармов, был назначен М. Т. Лорис-Меликов.

Заняв новый пост, М. Т. Лорис-Меликов предложил свою программу реформирования различных сторон общественно-политической и хозяйственной жизни страны. Важную часть программы представляла реорганизация полиции. Но его планам не суждено было воплотиться в жизнь. 1 марта 1881 г. был убит император Александр II. На следующий день М. Т. Лорис-Меликов подал прошение об отставке, признавая свою вину в том, что не смог предотвратить покушение, но его отставка не была принята новым императором. М. Т. Лорис-Меликов расценил это как свидетельство неизменности намеченного ранее внутривнутриполитического курса, но он ошибался. Осознав свою ошибку, он снова подал в отставку, получил ее и вскоре уехал за границу. Большую часть оставшейся жизни он провел за границей, где и умер в 1888 г.

**Путилин Иван Дмитриевич,
начальник Сыскного отделения полиции Санкт-Петербурга
(1866–1889)⁸**

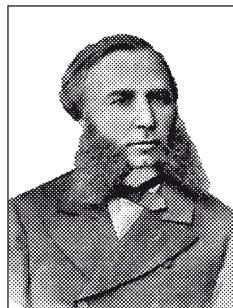
Иван Дмитриевич Путилин родился в 1830 г. в г. Новый Оскол Курской губернии в бедной семье коллежского регистратора. В десять лет он поступил на учебу в уездное училище, а в четырнадцать начал трудовую деятельность.

В 1850 г. И. Д. Путилин отправился в Петербург, где при содействии старшего брата, служившего в Министерстве внутренних дел, поступил в полицию на должность канцелярского писца. Осознавая недостаточность своего образования, И. Д. Путилин все свободное время посвятил учебе и в 1853 г. успешно сдал экзамен по всему гимназическому курсу при Санкт-Петербургском университете. Следует сказать, что Путилин принадлежал к тому типу людей, которые своими трудом, умом и способностями пробивали дорогу в жизнь.

В декабре 1854 г. Путилин принимает важное для себя решение и меняет спокойную жизнь мелкого служащего на службу в полиции в качестве младшего квартального надзирателя. Начав служить на самой низшей должности, И. Д. Путилин благодаря своему трудолюбию, природному таланту и высоким нравственным качествам быстро продвинулся по служебной лестнице. Ни одно значительное дело в те годы не расследовалось без его участия или не под его руководством. Начальство ценило И. Д. Путилина за профессионализм и служебное рвение, горожане — за стремление помочь в несчастье, а преступники уважали его за честность, бескорыстность и отвагу.

Характерной чертой Ивана Дмитриевича было уважительное отношением ко всем, в том числе и к тем, кто нарушил закон. Это ярко проявлялось на допросах: не запугивая подозреваемого, он беседовал с ним как с хорошим знакомым, побуждая человека к откровенности и раскаянию.

В 1866 г. было учреждено Сыскное отделение полиции, и первым его начальником стал И. Д. Путилин, зарекомендовавший себя к тому време-



⁸ Биографический очерк составлен на основе следующих источников: Кони А. Ф. Иван Дмитриевич Путилин. Из записок и воспоминаний судебного деятеля // Избранное. М., 1989 ; Шеф сыскной полиции Санкт-Петербурга Иван Дмитриевич Путилин : соч. : в 2 т. М., 2003. Т. 1 : Повесть о службе / авт.-сост. : Д. К. Нечевин, Л. И. Беляев.

ни как блестящий сыщик. Более двадцати лет он занимал эту должность с небольшими перерывами, когда уходил в отставку по состоянию здоровья.

Иван Дмитриевич брался за самые сложные, безнадежные дела. Он смело внедрялся в шайки сам или внедрял надежных людей. Лично занимался сыском, нередко в одежде босяка или чернорабочего, рискуя жизнью, внедрялся в преступные группировки, узнавал замыслы воров и грабителей, посещал постоянные дворы, притоны.

В 1872 г. он являлся членом комиссии, учрежденной под председательством директора департамента исполнительной полиции, занимавшейся составлением правил полицейского надзора и вопросами административной высылки, а в 1873 г. — членом паспортной комиссии.

В своих воспоминаниях известный российский юрист А. Ф. Кони охарактеризовал И. Д. Путилина следующим образом: «По природе своей Путилин был чрезвычайно даровит и как бы был создан для своей должности. Необыкновенно тонкое внимание и чрезвычайная наблюдательность, в которой было какое-то особое чутье, заставлявшее его вглядываться в то, мимо чего все проходили безучастно, соединялось в нем со спокойной сдержанностью, большим юмором и своеобразным лукавым добродушием. Умное лицо, обрамленное длинными густыми бакенбардами, проницательные карие глаза, мягкие манеры и малороссийский выговор были характерными наружными признаками Путилина. Он умел отлично рассказывать и еще лучше других вызывать на разговор»⁹.

В общей сложности И. Д. Путилин прослужил около 40 лет. Был награжден многочисленными орденами и медалями, знаками отличия как российскими, так и зарубежными. На протяжении всей службы Иван Дмитриевич гордился своей профессией и хотел, чтобы граждане, которых защищают полицейские, ценили этот труд и понимали его сложность и опасность.

В 1889 г. И. Д. Путилин вышел в отставку. Остаток жизни он провел в своем небольшом имении в Новгородской губернии. Свободное от службы время он хотел посвятить творческим занятиям, обработке ранее сделанных записей, но эти планы реализовать не успел. Умер 18 ноября 1893 г.

⁹ Кони А. Ф. Указ. соч.

**Кошко Аркадий Францевич,
начальник Московской сыскной полиции (1907–1914),
начальник Уголовного розыска Российской империи
(1914–1917)**¹⁰

Аркадий Францевич Кошко родился в 1867 г. в имении Брожка Минской губернии в дворянской семье. С детства он увлекался спортом и чтением детективных романов. Закончив Казанское пехотное юнкерское училище, он получил назначение в полк, расквартированный в Симбирске. Но вскоре понял, что рутинная военная служба не для него, и стал думать о другой профессии, которая в большей степени отвечала бы складу его характера. В 1894 г. он подал в отставку и поступил на службу рядовым инспектором в Рижскую полицию. Этот поступок вызвал недовольство его семьи, которая поначалу просто отвернулась от него из-за такого шага.



В 1900 г. А. Ф. Кошко был назначен начальником Рижского сыскного отделения. Деятельность его была успешной, и он быстро продвигался по службе и вскоре получил назначение на должность заместителя начальника Санкт-Петербургской сыскной полиции. За время работы в Санкт-Петербурге Аркадий Францевич усовершенствовал свои профессиональные знания в области криминалистики, юриспруденции, приобрел известность опытного сыщика и организатора сыскного дела. Но настоящая известность, всероссийская и даже европейская, пришла к нему в московский период службы, начавшийся в 1907 г. Именно в Москве развернулся сыскной гений Кошко. Его перевод в Москву был обусловлен потребностью навести порядок в Московской сыскной полиции и реорганизовать ее. На этом посту Кошко проявил себя талантливым реформатором и организатором. Приблизительно за год ему удалось наладить дело и получить высокую оценку не только в России, но и на международном уровне. К заслугам Кошко следует отнести и устройство регулярных облав, которыми он существенно снизил количество преступлений в городе. Он жестко контролировал обстановку в криминальных районах, знал лично многих «тузов» криминального

¹⁰ Биографический очерк составлен на основе следующих источников: Руднев П. И. Начальник Московской сыскной полиции А. Ф. Кошко // Вопросы истории. 1999. № 4–5. С. 136–143.

мира и держал в памяти факты биографий преступников. Кошко не был кабинетным чиновником. Его личное участие в расследовании нередко определяло успех.

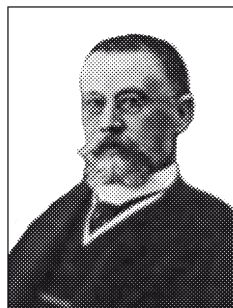
Получив в 1914 г. назначение заведовать всем уголовным розыском Российской империи, А. Ф. Кошко вернулся в Санкт-Петербург, где получил звание генерала.

Результаты трудов Кошко и его сотрудников перечеркнула Февральская революция 1917 г. Все тюрьмы Санкт-Петербурга были разгромлены, а преступники выпущены на свободу. Опустели тюрьмы в Москве и других городах. В местах лишения свободы осталась примерно треть от тех, кому полагалось там пребывать. После Октябрьской революции Аркадий Францевич долгое время скитался по стране. Осенью 1918 г. он перебрался в Киев, далее в Одессу, а затем в Крым. В Крыму собралась почти вся его семья, и здесь при правительстве П. Н. Врангеля А. Ф. Кошко служил в должности заведующего уголовной полицией. После того как в ноябре 1920 г. красные захватили Крым, семья Кошко переехала в Турцию. В Константинополе Кошко удалось через английские власти получить разрешение на открытие частного детективного бюро, которое вскоре приобрело известность. Однако первый президент Турецкой Республики Кемаль-паша дружил с советской Россией и не желал держать на территории своей страны массу белоэмигрантов. Последовало новое бегство, теперь уже во Францию, где в 1923 г. Кошко было предоставлено политическое убежище. С большим трудом Аркадию Францевичу удалось устроиться на работу в магазин, торгующий мехами.

В этот период начинается его литературная деятельность. А. Ф. Кошко написал три тома своих воспоминаний о службе. Умер 24 декабря 1928 г. и похоронен на одном из городских кладбищ Парижа. Очерки А. Ф. Кошко были переведены на французский, польский, немецкий и испанский языки, несколько рассказов вышло на английском. Мемуары старого русского сыщика и в наши дни читаются с большим интересом.

Макаров Александр Александрович, министр внутренних дел (1911–1912)¹¹

Александр Александрович Макаров родился в 1857 г. в Москве в богатой купеческой семье. После окончания юридического факультета Санкт-Петербургского университета он становится прокурором Нижегородского, потом Московского окружного суда, а позднее председателем Киевского окружного суда. Значимым событием в жизни А. А. Макарова стало его назначение в 1902 г. на должность прокурора Саратовской судебной палаты.



В Саратове состоялась важнейшая встреча в жизни Александра Александровича с прибывшим туда губернатором П. А. Столыпиным. Умный, исполнительный, хотя и безынициативный, он не был соратником или другом Столыпина, но стал его хорошим помощником.

А. А. Макаров олицетворял собой особый тип чиновника — романтика государственной службы. Его личные политические принципы и убеждения естественным образом изменялись в связи с требованиями государственной целесообразности, выражавшейся в распоряжениях вышестоящего начальства. Многие окружающие считали его образцом сановника и светского человека. Корректный, работоспособный, он прекрасно разбирался в проблемах управления.

Когда П. А. Столыпин стал министром внутренних дел, на должность своего заместителя он пригласил А. А. Макарова, одновременно назначив его директором департамента полиции. На этой должности у него практически сразу возникли определенные сложности. Уволив несколько ведущих чиновников департамента, он взял на себя подготовку инструкций и распоряжений местным органам. В ответ стали поступать просьбы о разъяснении указаний руководства и даже жалобы на их несоответствие и противоречие реальным условиям деятельности полиции. Такая ситуация была обусловлена не недостатками деятельности А. А. Макарова, а тем, что принятые в 1906 г. Основные законы произвели изменения в государственно-правовой сфере, что не могло не сказаться на деятельности полиции. Была необходима полицейская реформа, и комиссию по ее подготовке возглавил А. А. Макаров, причем не только как заместитель

¹¹ Биографический очерк составлен на основе следующих источников: Борисов А. В. Указ. соч. ; МВД России : энциклопедия ; Нижник Н. С., Сальников В. П., Мушкет И. И. Указ. соч.

министра, но и как опытный и авторитетный юрист. Несмотря на то что А. А. Макаров собрал и обобщил большой объем материалов, подготовил различные проекты, сложность политической обстановки не позволила провести реформу.

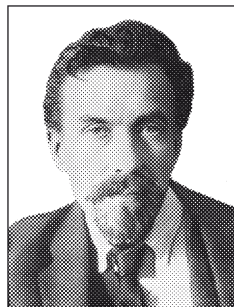
1 января 1909 г. А. А. Макаров по инициативе П. А. Столыпина (действия которого были обусловлены тем, что А. А. Макаров сблизился с внутриправительственной оппозицией, возглавляемой министром финансов В. Н. Коковцовым) был назначен на новую почетную должность — государственного секретаря. После убийства П. А. Столыпина перед императором встала проблема назначения нового премьер-министра и министра внутренних дел. Министром внутренних дел был назначен А. А. Макаров. Принимая решения о его назначении, император надеялся, что деятельность А. А. Макарова будет в меньшей степени зависеть от политических настроений в стране и Государственной думе. В этом смысле ожидания императора вполне оправдались, поскольку Александр Александрович не был политиком и не ставил перед собой больших политических целей, а потому поддержка политических партий его мало интересовала. Сотрудники Министерства внутренних дел называли своего начальника «честным нотариусом», отмечая, что он умеет обеспечить четкое и спокойное функционирование ведомства. Ни один документ не выходил из министерства без того, чтобы с ним не ознакомился министр. Безусловно, это отнимало много времени, и Макаров часто задерживался на работе до утра.

На посту министра внутренних дел он проработал чуть более года. Одной из важнейших причин увольнения А. А. Макарова считается его попытка ограничить влияние на царскую семью Григория Распутина. Кроме того, сказались его неудачные действия во время Ленской забастовки в Иркутской губернии, которая из-за неумелых действий местной администрации и чиновников департамента полиции переросла в массовые беспорядки, и для их подавления были применены войска. А. А. Макарову дорого обошлась высказанная им фраза, когда он, не разобравшись в ситуации, в ответ на обвинения полиции в нарушении законности сказал: «Так было и так будет впредь». Хотя в отставку он был отправлен позже, после выборов и начала работы новой Государственной думы. Впоследствии Макаров ненадолго занял должность министра юстиции, а затем председателя особого присутствия при государственном департаменте для рассмотрения всех жалоб на определения правительствующего Сената.

В марте 1917 г. вместе с другими бывшими министрами он был арестован Временным правительством, а в сентябре 1919 г. в период «красного террора» расстрелян.

**Рыков Алексей Иванович,
нарком внутренних дел РСФСР
(8 ноября 1917 г. — 17 ноября 1917 г.)¹²**

Алексей Иванович Рыков родился 13 февраля 1881 г. в Саратове в крестьянской семье. Окончив классическую мужскую гимназию, он поступил на юридический факультет Казанского университета, из которого был исключен в связи с арестом за революционную деятельность. Еще будучи гимназистом он стал членом социал-демократического кружка. Все последующие годы, вплоть до Октябрьской революции 1917 г., он активно занимался революционной деятельностью, вследствие чего неоднократно подвергался арестам и ссылкам.



После Октябрьской революции 1917 г. А. И. Рыков входит в состав нового правительства (Совета народных комиссаров) в качестве наркома внутренних дел. Это назначение связано с личным отношением и доверием В. И. Ленина к А. И. Рыкову. На посту наркома внутренних дел А. И. Рыков пробыл всего 9 дней. За этот короткий период он успел разработать и подписать два основополагающих документа о деятельности НКВД. Первым документом было постановление НКВД об организации рабочей милиции (28 октября (10 ноября) 1917 г.). Это постановление именовалось законом и послужило основанием для установления праздника — Дня милиции. Второй документ — «О передаче жилищ в ведение городов», поскольку в ведение НКВД, наряду с другими задачами, входили вопросы коммунального хозяйства и решение проблемы обеспечения трудового народа жильем.

А. И. Рыков вместе с Л. Б. Каменевым, Г. Е. Зиновьевым и другими настаивал на создании коалиционного правительства. ЦК РСДРП(б) осудил такую позицию и потребовал прекратить дезорганизаторскую деятельность. А. И. Каменев, Г. Е. Зиновьев, А. И. Рыков, В. П. Ногин и В. П. Милютин в знак протеста заявили о своем выходе из ЦК РСДРП(б), а последние трое и из состава СНК РСФСР, подписав коллективное заявление во ВЦИК. Позднее Алексей Иванович дезавуирует свое заявление о выходе и вплоть до своего ареста будет занимать различные должности в государственно-партийном аппарате.

¹² Биографический очерк составлен на основе следующих источников: Некрасов В. Ф. Тринадцать «железных» наркомов. М., 1995; Нижник Н. С., Сальников В. П., Мушкет И. И. Указ. соч.

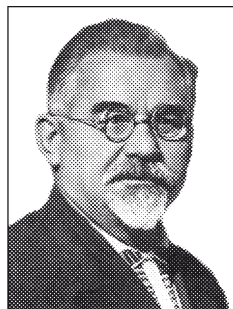
Став в 1923 г. заместителем председателя Совета народных комиссаров СССР, а после смерти В. И. Ленина его председателем, А. И. Рыков непосредственно направлял деятельность НКВД.

А. И. Рыков вместе с Н. И. Бухариным, М. П. Томским и др. выступил против отхода И. В. Сталина от ленинского учения по крестьянскому вопросу, вопросу о кооперации, против насаждения командно-административной системы в руководстве страной и стремления к единоличной власти. В руководящих партийных органах во главе со И. В. Сталиным это было оценено как правый уклон. Против Н. И. Бухарина, А. И. Рыкова началось гонение в различных формах.

На ноябрьском пленуме ЦК ВКП(б) в 1929 г. под угрозой исключения из партии Бухарин, Рыков и Томский выступили с признанием «успехов партии», объявили «о снятии разногласий», после чего 26 ноября 1929 г. опубликовали в газете «Правда» заявление об ошибочности своих взглядов. В дальнейшем Рыков неоднократно выступал с «покаянием», но обвинения в «правом уклоне» и фракционной деятельности отвергал, хотя это его не спасло. На февральско-мартовском пленуме ЦК ВКП(б) в феврале 1937 г. А. И. Рыкова и Н. И. Бухарина исключили из ЦК партии, арестовали, а через год по приговору Военной коллегии Верховного суда СССР расстреляли.

Петровский Григорий Иванович, нарком внутренних дел (1917–1919)¹³

Григорий Иванович Петровский родился 22 января 1878 г. в семье портного и прачки. Получил скромное образование, окончив два класса школы при семинарии в Харькове, откуда был исключен за неуплату за обучение. С 1889 г. начал трудовую деятельность в качестве рабочего. В этом же году стал посещать социал-демократический кружок, а в 1903 г. после II съезда РСДРП примкнул к большевикам. Принимает активное участие в революционной деятельности, в частности, во время революции 1905–1907 гг. выступает одним из организаторов и руководителей Екате-



¹³ Биографический очерк составлен на основе следующих источников: Некрасов В. Ф. Указ. соч. ; Нижник Н. С., Сальников В. П., Мушкет И. И. Указ. соч. ; Плеханов А. М. Дзержинский. Первый чекист России. М., 2007.

ринославского Совета и городского стачечного комитета. За свою революционную деятельность он неоднократно подвергался арестам.

В 1912 г. был избран депутатом в IV Государственную думу, где входил в состав социал-демократической фракции, а с мая 1914 г. стал председателем большевистской фракции Государственной думы. В ноябре 1914 г. вместе с другими депутатами-большевиками Государственной думы был арестован и в феврале 1915 г. приговорен к лишению прав и ссылке на вечное поселение в Туруханский край, а затем в Якутскую область. Освобожден в ходе Февральской революции 1917 г.

30 ноября 1917 г. Г. И. Петровский назначен наркомом внутренних дел РСФСР. Григорий Иванович занимал пост наркома до марта 1919 г. Именно при нем произошло становление Наркомата внутренних дел и налаживание деятельности этого советского учреждения.

Одним из важных направлений деятельности Г. И. Петровского и его помощников было непосредственное создание советской милиции, так как документ, подписанный А. И. Рыковым 10 ноября 1917 г., только заложил основу этой работы.

В марте 1919 г. Григорий Иванович сдал дела по наркомату Ф. Э. Дзержинскому, а сам уехал на Украину, где на III съезде Советов Республики был избран председателем Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета. На этом посту он проработал около 20 лет, исполнял также обязанности одного из председателей ЦИК СССР. С 1926 г. по 1939 г. Г. И. Петровский был кандидатом в члены Политбюро.

Дальнейшая судьба Г. И. Петровского трагично столкнула с тем ведомством, становлению которого в 1917–1919 гг. он отдал так много сил. Летом 1938 г. Г. И. Петровского отозвали с Украины, вывели из состава всех руководящих органов. На XVIII съезде ВКП(б) было объявлено о связи Г. И. Петровского с «врагом народа» С. В. Косиором. Его обвинили также в близости к репрессированным В. Я. Чубарю и К. В. Сухомлину. Отстранению Г. И. Петровского от государственной деятельности предшествовали репрессии против его родных и товарищей по работе. Тем не менее Григорий Иванович остался на свободе, и его старый друг и соратник по IV Думе Ф. Н. Самойлов, директор Музея революции СССР, с трудом устроил его в 1940 г. на работу в музей заместителем по административно-хозяйственной части. В этой должности он проработал более 15 лет.

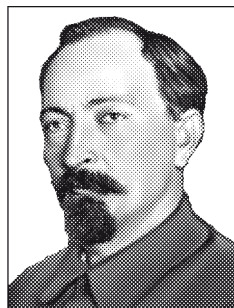
Только в середине 50-х гг. Г. И. Петровскому постепенно возвращается его доброе имя. Он остался на службе в том же музее, но теперь уже заместителем директора по научной части как человек, прошедший

большой путь революционной борьбы и ответственной работы. После XX съезда КПСС (1956 г.) Петровский содействовал реабилитации жертв сталинского террора, помогал членам их семей.

Переживания, болезни и возраст дали о себе знать, и 9 января 1958 г. Г. И. Петровский скончался.

Дзержинский Феликс Эдмундович, нарком внутренних дел РСФСР (1919–1923)¹⁴

Феликс Эдмундович Дзержинский родился 11 сентября 1877 г. в имении Держиного Ошмянского уезда Виленской губернии в польской мелкопоместной дворянской семье. Мать Держинского принимала активное участие в воспитании и всестороннем развитии своих восьми детей. Именно мать и старшая сестра были первыми учителями Феликса, позднее он поступил в мужскую гимназию. Несмотря на то что учеба в гимназии шла с переменным успехом, важнейшей отличительной особенностью Держинского было постоянное стремление учиться. Он всегда активно занимался самообразованием, много читал.



После смерти матери в 1896 г. Феликс Дзержинский ушел из восьмого, выпускного, класса гимназии — на этом официальное образование будущего председателя ВЧК завершилось.

В юном возрасте Ф. Э. Дзержинский был очень религиозен и даже хотел стать священником, но мать и дядя-ксендз отговорили его. Позднее Феликс увлекся чтением философской литературы. Идеи Фихте, Канта, Гегеля, Дарвина отвлекли его от религии. А после знакомства с марксизмом Ф. Э. Дзержинский окончательно разуверился в религии и стал атеистом.

В 1896 г. Ф. Э. Дзержинский стал профессиональным революционером, а в июле 1897 г. он был в первый раз арестован. Всего за свою жизнь он попадал под арест шесть раз, в общей сложности провел в тюрьмах 10 лет, а в ссылке — около полугода. «Тюремное образование» способствовало окончательному формированию мировоззрения будущего председателя

¹⁴ Биографический очерк составлен на основе следующих источников: Некрасов В. Ф. Указ. соч. ; Нижник Н. С., Сальников В. П., Мушкет И. И. Указ. соч. ; Плеханов А. М. Указ. соч.

ВЧК. Именно в этот период имя Дзержинского становится хорошо известным не только царской охранке, но и членам других революционных партий. Его считают одним из лидеров польской и российской социал-демократии, он постоянно работает под разными псевдонимами: Переплетчик, Астрономек, Франек, Юзеф.

В годы Гражданской войны начинается становление Ф. Э. Дзержинского как универсального руководителя, занимающегося самыми разнообразными вопросами. О необычайной работоспособности Феликса Эдмундовича свидетельствуют не только воспоминания современников, но и перечень тех должностей, которые он занимал. С октября 1917 г. по июль 1926 г. он был бессменным председателем ВЧК-ОГПУ, в 1919–1923 гг. — наркомом внутренних дел, с апреля 1921 г. по февраль 1924 г. исполнял обязанности наркома путей сообщения, а с февраля 1924 г. — председателя ВСНХ. В апреле 1920 г. Дзержинский был избран кандидатом в члены Оргбюро ЦК, а с июня 1924 г. — кандидатом в члены Политбюро ЦК РКП(б). Кроме того, он работал в составе десятков различных комиссий, в том числе по вывозу продовольствия из Сибири в голодающие центры России, по борьбе с детской беспризорностью, по ликвидации топливного кризиса в Донбассе, по улучшению быта рабочих, в Комитете обороны Москвы и др. Являлся одним из создателей общества «Динамо». Совмещение многих должностей в одних руках даже такого талантливого и самоотверженного человека, как Ф. Э. Дзержинский, имело и отрицательные последствия. Порой он просто физически не успевал сделать все важные дела из-за их многообразия, да и на состоянии его здоровья это часто сказывалось крайне отрицательно.

О его отношении к работе и отдыху ярко свидетельствует то, что вопрос об отпуске Дзержинского рассматривался на заседании Политбюро ЦК РКП(б), где было принято решение ускорить его отправку на отдых, обеспечив ему такое место пребывания, где он действительно мог бы отдохнуть. Предшествовало этому, как вспоминала Е. Д. Стасова, следующее: «...Владимир Ильич, узнав, что Дзержинский доработался до кровохарканья и не хочет отдыхать, позвонил мне и предложил принять решение ЦК, обязывающее Дзержинского пойти на две недели в отпуск. Для отдыха Феликса Эдмундовича Ильич наметил один из подмосковных совхозов, где можно было получить хорошее питание и где не было телефона; следовательно, Дзержинский не будет звонить на работу и сможет лучше отдохнуть...»¹⁵.

¹⁵ Стасова Е. Д. Рыцарь революции. М., 1967. С. 295 (Цит. по: Некрасов В. Ф. Указ. соч. С. 92).

Ф. Э. Дзержинский являлся олицетворением жесткости, цельности, твердости и революционного фанатизма, с одной стороны, и идейности, веры в высшие идеалы революции, жертвенности — с другой. Эдуард Эррио, премьер-министр и министр иностранных дел Франции в 1924–1925 гг., отмечал: «Золото всех тронов мира не могло отклонить Дзержинского от предначертанной цели. Перед его моральной чистотой порой склоняют головы даже его непримиримые враги»¹⁶.

Он был беспощаден к политическим противникам, лично занимался арестами и допросами, без суда и следствия решал судьбы людей в дни «красного террора». Дзержинский был не просто дисциплинированным исполнителем партийных решений, но человеком, который оказывал существенное влияние на их принятие, прежде всего, в области карательной политики. Облик Дзержинского емко выражен в эпитетах, которыми его награждали современники: «пламенный рыцарь революции», «железный Феликс». М. Я. Лацис писал: «Организация ВЧК и ее работа настолько тесно связаны с именем Ф. Дзержинского, что нельзя говорить о них отдельно... Волеустремленный человек немедленно-го действия, не отступающий перед препятствиями, подчиняющий все интересам революции, забывающий себя, — вот каким товарищ Дзержинский стоял долгие годы на этом посту, обрызганном кровью»¹⁷. Известны многочисленные примеры чрезвычайного аскетизма и бережливости председателя ВЧК.

Феликс Эдмундович Дзержинский умер 20 июля 1926 г. в возрасте 48 лет, почти сразу после того, как выступил с речью на объединенном пленуме ЦК и ЦКК ВКП(б). Как отмечают многие современники и исследователи, если бы этого не произошло, ему была уготована судьба М. В. Фрунзе или С. М. Кирова.

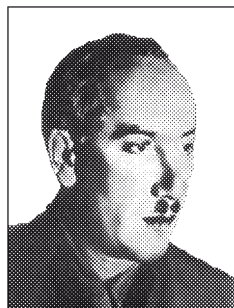
Дзержинского называют самой крупной фигурой среди министров (наркомов) внутренних дел Советского государства. Он был человеком своего времени, революционным романтиком, фанатично преданным коммунистической идее, верившим в возможность построения в Советском Союзе самого справедливого общества. За эту идею он и боролся до конца дней.

¹⁶ Цит. по: Плеханов А. М. Указ. соч. С. 706.

¹⁷ Лацис М. Тов. Дзержинский и ВЧК // Пролетарская революция. 1926. № 9. С. 86.

Ягода Генрих Григорьевич, нарком (министр) внутренних дел СССР (1934–1936)¹⁸

Генрих Григорьевич Ягода (Енох Гершенович Иегуда) родился в 1891 г. в семье мелкого ремесленника в городе Рыбинске. О его происхождении, о первых шагах в революции и участии в Гражданской войне известно немного, более того, дореволюционный период его жизнедеятельности описывается весьма неоднозначно.



По одним данным, получив среднее образование, Генрих работал статистиком, участвовал в нелегальной ученической организации в Нижнем Новгороде, а в 1907 г. вступил в нижегородскую организацию РСДРП. По другим данным, среднего образования он не получил, в учебных заведениях не учился, а в донесениях охраны упоминался просто как «мещанин» (без профессии и образования). В ряды РСДРП он вступил в 1917 г., приписав себе позднее 10 лет партийного стажа.

После Октябрьской революции 1917 г. Г. Г. Ягода работал в Высшей военной инспекции РККА, с 1919 г. был членом коллегии Наркомата внешней торговли, с 1920 г. — членом Президиума ВЧК, с 1924 г. — заместителем председателя ОГПУ.

Значимым фактом в биографии Г. Г. Ягоды является знакомство в Нижнем Новгороде с Я. М. Свердловым и женитьба на его племяннице Иде Авербах. Считается, что именно Я. М. Свердлов порекомендовал Ф. Э. Дзержинскому своего родственника для чекистской работы.

За время совместной работы с Ф. Э. Дзержинским и В. Р. Менжинским Г. Г. Ягодой было сделано немало для упрочения советской власти, укрепления органов ВЧК — ГПУ — ОГПУ. Он стал первым среди сталинских наркомов, наряду с Н. И. Ежовым и Л. П. Берией, кто создал мощный репрессивный механизм и несет личную ответственность за массовые нарушения законности. Именно при Г. Г. Ягоде и под его непосредственным руководством начались беспрецедентные процессы (включая самый первый после убийства С. М. Кирова), в результате которых было осуждено и расстреляно много неповинных людей. При Г. Г. Ягоде в огромных масштабах стали использоваться исправительно-трудовые работы в лагерях.

¹⁸ Биографический очерк составлен на основе следующих источников: *Ильинский М.* Нарком Ягода. М., 2005 ; *Ларина А. М.* Незабываемое // *Знамя.* 1988. № 10 ; *Некрасов В. Ф.* Указ. соч. ; *Нижник Н. С., Сальников В. П., Мушкет И. И.* Указ. соч.

В первое время работы в официальных документах Г. Г. Ягода постоянно указывает на необходимость укрепления законности. Так, 5 января 1936 г. нарком внутренних дел СССР, генеральный комиссар государственной безопасности Г. Г. Ягода подписал приказ «О нарушении местными органами НКВД постановления СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 17 июня 1935 года о порядке производства арестов». В приказе осуждались факты арестов граждан без предварительного разрешения прокуроров, указывались конкретные фамилии виновных работников органов внутренних дел, одни из которых были уволены, другие — наказаны.

В период работы наркомом внутренних дел Г. Г. Ягоды ЦИК и СНК СССР 28 октября 1935 г. приняли постановление о передаче Центрального управления шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта в НКВД СССР в качестве одного из его управлений. Для подготовки кадров — специалистов по дорожному строительству и геолого-разведочным работам НКВД СССР принял в свое ведение 5 автодорожных институтов, Московский институт инженеров геодезии, аэро-, фотосъемки и картографии, а также 30 техникумов и рабфаков.

К моменту, когда Г. Г. Ягода возглавил НКВД СССР, он был достаточно опытным работником и известной личностью. Находясь на этом посту, он стал первым, кому было присвоено звание генерального комиссара государственной безопасности, что соответствовало маршальскому воинскому званию. Он любил ордена и премирование, но и о других не забывал, считал, что награда подчиненному — это утверждение его преданности тебе и твоей власти над ним.

Характеризуя личность Г. Г. Ягоды, как правило, отмечают его стремление, выставленное на показ, служить И. В. Сталину, но не забывая о собственных интересах. К этому нужно добавить его талант предугадывать события, умение использовать обстановку в своих целях.

Идейным большевиком Г. Г. Ягода никогда не был. Он был на стороне большевиков, потому что это было ему выгодно. Не случайно по партийной линии, в отличие от Н. И. Ежова (секретаря ЦК) и Л. П. Берии (члена Политбюро ЦК ВКП(б)), он высоких постов не занимал, на партсобрания, ссылаясь на занятость, старался не ходить. «Ягода никогда не мог быть ни правым, ни левым, он всегда держался за свой пост, он строго выполнял указания „хозяина“, не понимая, как последний его „отблагодарит“!»¹⁹.

Несмотря на низкий уровень образования, Ягода всегда хотел считаться «большим специалистом» и «авторитетом» в вопросах культуры. Он любил вращаться среди интеллигенции, дружил с писателями, в частности с М. Горьким.

¹⁹ Ларина А. М. Указ. соч. С. 142.

На посту руководителя НКВД СССР Г. Г. Ягода проработал два года. 26 сентября 1936 г. он был отстранен от выполнения обязанностей и назначен народным комиссаром связи. Через четыре месяца ЦИК СССР принял решение о переводе в запас генерального комиссара государственной безопасности Г. Г. Ягоды. 3 апреля 1937 г. его отстранили от исполнения обязанностей комиссара связи, началось следствие по его делу, а 4 апреля он уже был арестован. В процессе следствия теперь уже новый нарком внутренних дел СССР Н. И. Ежов заключает с Г. Г. Ягодой по известной схеме договор на жизнь за признательные показания. Давая показания на судебном процессе, Г. Г. Ягода признался во всех мыслимых и немыслимых грехах: и в том, что он был одним из руководителей правотроцкистского подпольного блока в целях свержения советской власти и восстановления капитализма; и в соучастии по делам об убийствах С. М. Кирова, В. Р. Менжинского, В. В. Куйбышева, А. М. Горького и его сына М. А. Пешкова; и в покушении на жизнь Н. И. Ежова; и в помощи иностранным шпионам и т. д. Суд приговорил 17 обвиняемых к расстрелу, в том числе и Г. Г. Ягоду. 15 марта 1938 г. приговор был приведен в исполнение.

К настоящему времени все лица, проходившие по данному процессу, реабилитированы как осужденные невинно, за исключением Г. Г. Ягоды, в отношении которого Прокуратура СССР протест не вносила.

Берия Лаврентий Павлович, нарком внутренних дел (1938–1945; 1953)²⁰

Лаврентий Павлович Берия родился в марте 1899 г. в селении Мерхеули около г. Сухуми в бедной крестьянской семье. В 1915 г. он переехал в г. Баку, где закончил Бакинское среднее механико-строительное училище и поступил в политехнический институт, но проучился всего два года.

Вступив в Коммунистическую партию в марте 1917 г., он работал в различных местах в качестве техника, служащего таможни и параллельно начал восхождение по партийной лестнице. После перио-



²⁰ Биографический очерк составлен на основе следующих источников: Некрасов В. Ф. Указ. соч. ; Нижник Н. С., Сальников В. П., Мушкет И. И. Указ. соч. ; Плеханов А. М. Указ. соч.

да подпольной партийной работы в 1920 г. вел легальную партийную деятельность в Баку в качестве управляющего делами ЦК КП(б). В 1921 г. был назначен сначала заместителем начальника секретно-оперативного отдела Азербайджанской ЧК, затем начальником этого отдела — заместителем председателя АзЧК. В 1923 г. он был переведен в ЧК Грузии, где проработал до 1931 г. председателем ГПУ Грузии, председателем Закавказского ГПУ. В 1931 г. Л. П. Берия стал первым секретарем Закавказского крайкома ВКП(б), первым секретарем ЦК КП Грузии.

В этот период Л. П. Берия также служил в муссаватистской контрреволюционной разведке. Этот эпизод своей жизни Л. П. Берия тщательно скрывал и сознался в этом лишь в процессе суда над ним в 1953 г.

К большой должности в органах ЧК Л. П. Берия готовил себя давно. Еще 1 февраля 1922 г., заполняя анкету, он написал: «Что касается работы в ЧК, меня таковая поглощает и желательно бы было для основательного изучения российских методов работы в органах ЧК командировать для работы в Центральную ВЧК». В период работы в Закавказье он был близок к Г. Ягоде и Н. Ежову, называл их в неофициальных письмах «дорогой Генрих» и «дорогой Коля».

Укреплению авторитета Берии способствовали события лета 1933 г., когда на отдыхающего И. В. Сталина было совершено покушение и Берия закрыл его своим телом (покушавшийся был убит на месте происшествия, а само преступление так и не было раскрыто).

В августе 1938 г. Л. П. Берия становится первым заместителем Н. И. Ежова — начальником Главного управления государственной безопасности СССР, обязанности которого выполнял до 25 ноября 1938 г. Берия сменил своего начальника на посту народного комиссара внутренних дел СССР. С 1941 г. и до конца своей карьеры Берия, помимо должности наркома внутренних дел, являлся заместителем председателя Совнаркома (Совета Министров) СССР, заместителем председателя Государственного Комитета Обороны и т. д. В январе 1941 г. ему присвоено звание генерального комиссара государственной безопасности, а вскоре после окончания войны — Маршала Советского Союза. С 1943 г. он Герой Социалистического Труда. К 1949 г. на его груди уже четыре ордена Ленина, два ордена Красного Знамени и даже орден Суворова I степени. С XVII съезда партии он член ЦК ВКП(б), после XVIII съезда (1939–1946) — кандидат в члены Политбюро, а затем член Политбюро (Президиума) ЦК ВКП(б).

На посту руководителя НКВД Берия пробыл в первый раз более семи лет — с ноября 1938 г. по декабрь 1945 г. С начала 1946 г. он передает дела НКВД СССР С. Н. Круглову, а сам целиком сосредоточивается на работе

в Политбюро ЦК ВКП(б) (Президиуме ЦК КПСС) и Совнарком (Совмине) СССР, продолжая курировать и МГБ СССР, и МВД СССР.

Л. П. Берия был одним из самых активных организаторов репрессий 1930–1950-х гг. По его распоряжению была организована секретная лаборатория для изучения действия ядов. Под руководством Л. П. Берии проведено переселение немцев из Поволжья, а также карачаевцев, чеченцев, ингушей, балкарцев и других народов.

При руководстве Л. П. Берии функции НКВД продолжали еще больше расширяться. В 1938 г. наркомат принял в свое ведение Центральное архивное управление и все архивы на местах. Это привело к тому, что архивы стали еще более закрытыми. Лишь через 20 лет, при ликвидации МВД СССР в 1960 г., архивная служба страны была преобразована и создан Главархив при Совете Министров СССР с соответствующими органами на местах.

После смерти И. В. Сталина МГБ СССР и МВД СССР вновь объединяются в одно министерство, и с 15 марта 1953 г. Л. П. Берия опять становится министром внутренних дел СССР. Он активно вмешивается в дела партийных органов, устанавливает слежку за партийными и советскими работниками всех уровней. Но 26 июня 1953 г. на заседании Президиума ЦК КПСС Л. П. Берия был арестован, затем исключен из партии, снят со всех постов. После ареста при обыске у Берии были найдены свыше 100 тыс. рублей, 4 стволов огнестрельного оружия, 4 автомашины. Из сейфа изъято 269 тыс. рублей, большое количество облигаций и драгоценностей. 23 декабря 1953 г. Берия был осужден и приговорен к высшей мере наказания. В тот же день приговор был приведен в исполнение.

Характеризуя личность Берии, можно привести слова П. А. Шарии, начальника секретариата НКВД (МВД) при Берии: «Берия — государственный работник несоветского типа, признающий за основу государственного руководства преимущественно организационную технику и кабинетно-закулисные комбинации в расстановке кадров. Если к этому добавить ограниченность общетеоретического, а стало быть, и политического кругозора Берии, с одной стороны, и безусловные его организаторские способности, с другой стороны, нужно признать логическим последствием всей его предшествующей карьеры то, что он после смерти Сталина зарвался, возомнил себя чуть ли не всемогущим человеком и потерял чувство критического отношения к себе»²¹.

При всех негативных качествах Л. П. Берии, которые оказали существенное влияние на события российской истории, следует отметить, что

²¹ Цит. по: Некрасов В. Ф. Указ. соч. С. 213–214.

он обладал сильной волей, хорошими организаторскими способностями, умением быстро схватить суть вопроса и хорошо ориентироваться в сложной обстановке. Под его руководством в кратчайшие сроки было осуществлено создание атомного оружия, а в годы войны с рекордной быстротой сооружались объекты оборонного значения. И. В. Сталин использовал Л. П. Берия как своего рода «дубинку страха», с чьей помощью из руководителей всех рангов выбивались разгильдяйство, ротозейство, беспечность.

**Тикунов Вадим Степанович,
министр внутренних дел (охраны общественного порядка)
РСФСР (1961–1966)²²**

Вадим Степанович Тикунов родился в апреле 1921 г. в г. Ульяновске. В 1942 г. успешно окончил Алма-Атинский юридический институт. В августе 1942 г., еще до окончания института, был избран секретарем Актюбинского обкома ЛКСМ Казахстана, а в марте 1944 г. перешел на работу в ЦК ВЛКСМ сначала инструктором, а затем руководителем группы отдела пропаганды и агитации. Вплоть до 1959 г. Тикунов продолжал продвигаться по партийной линии.



В 1959 г. назначен на должность заместителя председателя КГБ при Совете Министров СССР. В июле 1961 г. он возглавил Министерство внутренних дел РСФСР, в 1962 г. переименованное в Министерство охраны общественного порядка.

В. С. Тикунов выделяется среди министров внутренних дел тем, что был первым министром за все годы советской власти с юридическим образованием. И это придавало всей его деятельности больший профессионализм, создавало благоприятные предпосылки для успеха в работе. Про Тикунова говорили, что он человек умный, открытый и решительный, обладающий прекрасными организаторскими способностями.

На посту министра внутренних дел (охраны общественного порядка) он действует активно и решительно. Так, в 1962 г. по инициати-

²² Биографический очерк составлен на основе следующих источников: МВД России : энциклопедия ; Некрасов В. Ф. Указ. соч. ; Нижник Н. С., Сальников В. П., Мушкет И. И. Указ. соч.

ве В. С. Тикунова было принято решение об использовании милицией резиновой палки, наручников и взрывпакетов со слезоточивыми газами. Он добивается улучшения оснащения органов внутренних дел автотранспортом, мобильными радиостанциями, магнитофонами. Просит ускорить рассмотрение проекта Положения о советской милиции, для того чтобы более четко определить ее права и обязанности.

Значительное внимание Тикунов уделял совершенствованию стиля работы аппарата МВД РСФСР, различных его служб. Эти вопросы чаще стали рассматриваться на коллегии, активизировалась работа по уточнению функций и задач различных служб, созданию нормативной базы. В. С. Тикунов доказал руководству страны, что численность милиции нужно не сокращать, как требовал ранее Н. С. Хрущев, а увеличивать. Испытывая трудности в подборе руководящих кадров, он добился направления в органы МВД с руководящей партийной, советской и комсомольской работы специалистов с высшим образованием, открытия курсов подготовки руководителей при Высшей школе МВД, а также направления на работу в милицию более 12 тыс. коммунистов и комсомольцев.

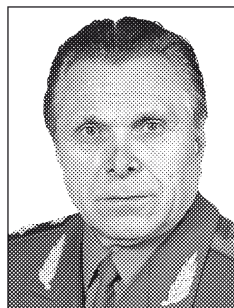
Среди сотрудников милиции Тикунов оставил о себе хорошую память. Именно он добился у правительства разрешения работникам милиции бесплатно пользоваться городским и пригородным транспортом. Ему принадлежала инициатива ежегодно отмечать День милиции.

На протяжении пятилетнего срока службы на посту министра В. С. Тикунов работал очень активно. Он принимал личное участие в раскрытии наиболее опасных преступлений. На XXIII съезде его включили в состав кандидатов в члены ЦК, избрали депутатом Верховного Совета СССР, наградили орденом Ленина. Все это сулило продолжение удачной карьеры. Но 23 июля 1966 г. вышел указ Президиума Верховного Совета СССР о воссоздании союзного Министерства охраны общественного порядка. Изначально предполагалось, что министром останется В. С. Тикунов, он даже уже принимал поздравления. Но решения Политбюро все не было, это свидетельствовало о том, что процесс подбора министра проходил непросто. В результате Тикунов был отправлен в отставку и переведен в отдел ЦК КПСС по работе с иностранными кадрами и выездами за границу. Отставка Тикунова не являлась оценкой его работы на посту министра внутренних дел (общественного порядка), а была результатом внутриаппаратной борьбы и желания Л. И. Брежнева на столь ответственный пост поставить «своего» человека.

В 1969 г. принято решение о направлении В. С. Тикунова в посольство СССР в Румынии на должность чрезвычайного советника-посланника, а позднее он занимал аналогичные должности в Верхней Вольте (Буркина Фасо) и Камеруне.

**Щёлоков Николай Анисимович,
министр охраны общественного порядка (внутренних дел)
СССР (1966–1982)²³**

Николай Анисимович Щёлоков родился 13 ноября 1910 г. на станции Алмазная Ворошиловградской области в семье металлурга. После окончания в 1933 г. Днепропетровского металлургического института работал инженером, начальником цеха на металлургических заводах Украины. В 1938 г. избран первым секретарем одного из райкомов партии г. Днепропетровска. В 1939–1941 гг. Н. А. Щёлоков был председателем Днепропетровского горсовета. Именно в эти годы он знакомится с Л. И. Брежневым, и с этого времени начинается их многолетняя совместная работа.



В сентябре 1941 г. Н. А. Щёлоков добровольно ушел на фронт, хотя имел «бронь» от призыва и командировочное предписание как специалист-металлург, которому было предложено ехать на Урал вместе с эвакуированными заводами. После окончания войны работал заместителем министра местной промышленности Украины, в аппарате Центрального Комитета республики. С 1951 г. Щёлоков был первым заместителем председателя Совета Министров Молдавии, председателем республиканского Совнархоза, а в 1965–1966 гг. — вторым секретарем ЦК КП Молдавии. В этот период судьба снова свела его с Л. И. Брежневым.

В сентябре 1966 г. Щёлоков возглавил Министерство охраны общественного порядка (позднее вновь Министерство внутренних дел). На этой должности он проработал 16 лет, и это был своеобразный рекорд. Деятельность Н. А. Щёлокова в столь длительный период нахож-

²³ Биографический очерк составлен на основе следующих источников: *Кредов С. Щелоков. М., 2010 ; Некрасов В. Ф. Указ. соч. ; Нижник Н. С., Сальников В. П., Мушкет И. И. Указ. соч.*

дения во главе Министерства внутренних дел оценивается неоднозначно, вероятно, потому, что она имела как позитивные, так и негативные результаты.

В начальный период Н. А. Щёлокова можно назвать министром-реформатором, активно реагирующим на требования общественной жизни. Одним из первых его шагов на посту министра было повышение зарплаты рядовому и младшему начальствующему составу, появление доплат за звание офицерам. В дальнейшем по его инициативе милиционеры переодели в новую форму, в органы внутренних дел поступила новая техника, транспорт. Были введены генеральские звания, в системе МВД открыты новые учебные заведения, утверждена на десятилетия вперед новая структура министерства. Много усилий министр предпринял для укрепления связей МВД с другими государственными органами.

Одним из важнейших качеств Щёлокова как руководителя стало его стремление назначать на руководящие должности людей ярких, авторитетных, с заслугами и научными степенями, которые могли бы достойно представлять интересы МВД на совещаниях в Совете Министров, в отделе административных органов ЦК КПСС.

Большую роль сыграл Н. А. Щёлоков в организации работы по профилактике правонарушений. Общаясь с профессионалами, он не забывает, что пришел в МВД «со стороны». Постоянно повышает свое образование. Щёлоков положил себе за правило (он пишет об этом в дневнике), давая какое-либо поручение, обязательно заслушивать непосредственного исполнителя этого поручения, а не только его начальника. Стиль его руководства — деловой, эмоциональный, с глубоким погружением в детали. Его подчиненным не возбранялось высказывать — в том числе публично — иную точку зрения, и министр ее слышал.

Н. А. Щёлоков обладал качествами крупного руководителя, умел доверять подчиненным, но умел и спрашивать, давал возможность проявлять инициативу. При решении какого-либо важного вопроса он рассматривал три-четыре мнения ученых и опытных практиков, выбирая оптимальные варианты. Постоянно заботился о подготовке кадров и развитии науки в системе МВД СССР. Н. А. Щёлоков большое внимание уделял достижениям науки, стремился всю деятельность министерства и органов на местах строить на научной основе. При нем были открыты Академия и 17 высших учебных заведений МВД СССР по стране. Он и сам не был чужд научной деятельности. Еще в 1962 г. он стал кандидатом экономических наук, а позднее, будучи министром внутренних дел, подготовил к защите докторскую диссертацию.

Николай Анисимович был человеком с широким кругом интересов. Он владел грамотной речью, много читал, любил играть в шахматы, посещал театры, концерты, картинные галереи. В круг близких ему людей входили художники, писатели, ученые, актеры, музыканты и даже известные диссиденты. Теплые, дружеские отношения связывали его с М. Растроповичем и Г. Вишневской. Это также наложило своеобразный отпечаток на деятельность министра и министерства. В этот период в самом министерстве были созданы Центральный музей МВД СССР, Центральная студия художников, Ансамбль песни и пляски внутренних войск и другие творческие коллективы.

Одним из недостатков Щёлокова было его тщеславие. За время своей деятельности он получил большое количество различных титулов, званий и наград. При назначении на должность министра ему было присвоено звание генерал-лейтенанта, уже на следующий год он стал генерал-полковником, а с 1976 г. — генералом армии.

В конце 1970-х Щёлоков стал допускать многочисленные кадровые ошибки, в его окружение проникло немало подхалимов. Но самым негативным в деятельности министра внутренних дел стало не сразу проявившееся, но прогрессирующее со временем злоупотребление служебным положением.

10 ноября 1982 г. умер Л. И. Брежнев. Собравшийся 12 ноября 1982 г. Пленум ЦК КПСС избирает Генеральным секретарем партии Ю. В. Андропова. А в декабре 1982 г. Щёлоков отстраняется от должности министра внутренних дел СССР. Его сменяет В. В. Федорчук — бывший председатель КГБ СССР. Таким образом, Николай Анисимович потерял пост министра, но назначен как генерал армии в группу генеральных инспекторов Министерства обороны СССР. Однако проведенная по указанию В. В. Федорчука комплексная проверка деятельности МВД СССР под руководством Н. А. Щёлокова показала наличие больших злоупотреблений с его стороны. Материалы были направлены в Главную военную прокуратуру.

По данным Главной военной прокуратуры, примерно девять лет после назначения на должность министра Н. А. Щёлоков вел себя сравнительно бескорыстно, достойно своему положению и званию. Однако с 1975 г. начались систематические злоупотребления служебным положением в корыстных целях. Всего, по данным документов предварительного следствия, Щёлоковым государству причинен ущерб на сумму свыше 0,5 млн рублей. В возмещение ущерба им и членами его семьи возвращено, а также изъято органами следствия имущества на сумму 296 тыс. рублей, внесено наличными денег 126 тыс. рублей.

Дальнейшие события разворачивались со стремительной быстротой. 19 февраля 1983 г. покончила жизнь самоубийством жена Н. А. Щёлокова. В июне того же года Щёлокова вывели из состава ЦК КПСС за допущенные ошибки в работе. 6 ноября 1984 г. Н. А. Щёлоков был лишен звания генерала армии, а 7 декабря исключен из партии. Вскоре Президиум Верховного Совета СССР принял решение о лишении Щёлокова всех наград, кроме боевых, и звания Героя Социалистического Труда. В возрасте 74 лет Н. А. Щёлоков 13 декабря 1984 г. застрелился.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГЛАВА I. ВВЕДЕНИЕ В ДИСЦИПЛИНУ. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ СТРУКТУР В IX–XVII ВЕКАХ

§ 1. Объект, предмет и методы изучения истории органов внутренних дел	3
§ 2. Организация охраны порядка и борьбы с преступностью в IX–XVII веках	11

ГЛАВА II. РЕГУЛЯРНАЯ ПОЛИЦИЯ В ПЕРИОД АБСОЛЮТНОЙ МОНАРХИИ. ОРГАНИЗАЦИЯ ОХРАНЫ ПОРЯДКА, ОБЩЕУГОЛОВНЫЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ СЫСК В XVIII ВЕКЕ

§ 1. Создание полиции в России и ее развитие в первой половине XVIII в.	28
§ 2. Полицейская реформа Екатерины II	44

ГЛАВА III. ОБРАЗОВАНИЕ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МВД РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ. РАЗВИТИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В XIX ВЕКЕ

§ 1. Создание и компетенции МВД Российской империи в первой четверти XIX в.	54
§ 2. Реорганизация политической полиции и учреждение Третьего отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии.	62
§ 3. Общая полиция в первой половине XIX в.	69
§ 4. Причины и направления реформирования общей полиции во второй половине XIX в.	76

ГЛАВА IV. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА РУБЕЖЕ XIX–XX ВЕКОВ

§ 1. Проекты реформы полиции в начале XX в.	88
§ 2. Развитие органов уголовного и политического сыска в Российской империи на рубеже XIX–XX вв.	97

ГЛАВА V. ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ СОВЕТСКОГО ВРЕМЕНИ (1917–1929)

§ 1. Органы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в период становления советской власти 108

§ 2. Органы внутренних дел в период нэпа 129

ГЛАВА VI. РАЗВИТИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПРЕДВОЕННЫЕ ГОДЫ. СИСТЕМА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ (1930–1945)

§ 1. НКВД СССР в 1930-е гг. 150

§ 2. Органы внутренних дел в годы Великой Отечественной войны 159

ГЛАВА VII. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В 1945 ГОДУ – НАЧАЛЕ 1980-Х ГОДОВ XX ВЕКА

§ 1. Органы внутренних дел в 1945–1953 гг. 170

§ 2. Реформа органов внутренних дел в период «оттепели» 176

§ 3. Основные проблемы и тенденции развития органов внутренних дел в 1960–1980-е гг. 187

ГЛАВА VIII. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

§ 1. Органы внутренних дел в период со второй половины 1980-х гг. до 1991 г. 195

§ 2. Реформирование системы органов внутренних дел в 1991–2011 гг.: причины, направления, итоги 200

§ 3. Совершенствование организационно-правовых основ деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (1991–2011). 209

Приложение 1. Словарь терминов. 220

Приложение 2. История органов внутренних дел в лицах 239

Учебное издание

**Андреева Ирина Анатольевна,
Зайцева Екатерина Сергеевна**

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ

Редактор А. Н. Великих

Корректоры Л. И. Замулло, М. В. Виноградова

Технический редактор Н. М. Серова

ИД № 03160 от 02 ноября 2000 г.

Подписано в печать 18.08.2017. Формат 60×84/16. Бумага офсетная № 1.

Усл. печ. л. 16,1. Уч.-изд. л. 15,5. Тираж 400 экз. Заказ № 169.

Редакционно-издательский отдел

Отделение полиграфической и оперативной печати

644092, г. Омск, пр-т Комарова, д. 7