

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Пензенский государственный университет» (ПГУ)

История органов внутренних дел России

Учебное пособие

Под общей редакцией
В. В. Гошуляка

Пенза
Издательство ПГУ
2018

УДК 343(075)
ББК 67.7я7
И90

Р е ц е н з е н т ы :

кандидат юридических наук,
доцент кафедры «Конституционное и муниципальное право»
Саратовского национального исследовательского
государственного университета имени Н. Г. Чернышевского

А. А. Подмарев;

доктор исторических наук, профессор,
заведующий кафедрой «История Отечества, государства и права»
Пензенского государственного университета

В. Ю. Карнишин

История органов внутренних дел России : учеб. посо-
И90 бие / А. Д. Гуляков, В. Н. Колемасов, А. В. Лобанов, Н. И. Свеч-
ников, А. А. Грачев ; под общ. ред. В. В. Гошуляка. – Пенза :
Изд-во ПГУ, 2018. – 216 с.

ISBN 978-5-907018-56-3

Дан анализ основных этапов организационного становления органов внутренних дел, результатов их деятельности по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, показано влияние на эти процессы особенностей социально-экономического и политического развития России.

Издание, представляющее собой результаты углубленного изучения деятельности одного из важнейших институтов государственной власти – органов внутренних дел, подготовлено на кафедре «Правоохранительная деятельность» ПГУ в соответствии с программой учебного курса «История правоохранительных органов России» и предназначено для обучающихся по специальности 40.05.02 «Правоохранительная деятельность» юридических и исторических факультетов высших учебных заведений, преподавателей, научных работников, работников органов внутренних дел и всех, кто интересуется историей правоохранительных органов.

**УДК 343(075)
ББК 67.7я7**

ISBN 978-5-907018-56-3

© Пензенский государственный
университет, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1. Охрана порядка и борьба с преступностью в России до образования регулярной полиции (XI–XVII вв.)	6
2. Становление и развитие в России регулярной полиции.....	21
3. Особенности развития органов внутренних дел в первой половине XIX в.	51
4. Реформирование органов внутренних дел во второй половине XIX в.	74
5. Полицейская система в конце XIX – начале XX в.	84
6. Попытки реформирования полиции в конце XIX – начале XX в.	106
7. Создание и становление советской милиции (1917–1929).....	115
8. Деятельность органов внутренних дел в 1930-е гг.	143
9. Милиция в годы Великой Отечественной войны	156
10. Деятельность органов внутренних дел в послевоенные годы (1946–1991).....	171
11. Органы внутренних дел Российской Федерации в период демократических реформ	201
Заключение	209
Библиографический список	211

ВВЕДЕНИЕ

Органы внутренних дел России на протяжении своей истории выполняли различные задачи, но важнейшими из них были обеспечение общественной безопасности и борьба с преступностью. В данном учебном пособии акцент сделан на истории органов полиции и милиции России, являвшихся составной частью органов внутренних дел.

Полиция как один из ключевых государственных институтов появилась в России в первой четверти XVIII в. До этого полицейские функции наряду с другими судебными и административными выполнялись разными государственными органами.

Органы внутренних дел за период своего существования претерпели различные изменения, связанные со сменой государственного устройства.

В истории возникновения и становления полиции (милиции) России можно выделить четыре основных этапа.

Первый (IX в. – начало XVIII в.) – наличие органов, которые выполняли также и полицейские функции.

В XV в. появляются первые розыскные органы, создаются специальные земские и губные избы как органы борьбы с преступностью на местах, возникает и центральный розыскной орган – Разбойный приказ.

Второй (первая четверть XVIII в. – февраль 1917 г.). В России развивается регулярная полиция – специализированный орган, освобожденный от иных обязанностей, кроме тех, что составляют предмет ведения непосредственно полицейского аппарата. XVIII в. – время становления регулярной полиции, поиска ее организационных форм.

В 1802 г. был создан центральный орган, руководивший полицией, – Министерство внутренних дел. До 1860-х гг. компетенция полиции оставалась практически такой же, как и в XVIII в. В 1860–1880-е гг. объединены городская и уездная полиция, изменены условия прохождения службы, сужены функции полиции.

Третий этап – создание и развитие советской милиции (28 октября (10 ноября) 1917–1991 гг.). В представлении новой власти функции милиции не сводились только к охране общественного порядка и борьбе с преступностью, она должна была

действовать как исполнительный орган власти, подавляющий в целях выживания любую оппозицию: политическую, идеологическую, экономическую.

Период с октября 1918 г. до начала 1930-х гг. характеризуется активным поиском организационных форм милиции в условиях становления административно-командной системы. В 1930–1950-е гг. закрепляется жесткая централизация управления милицией, на ее деятельности формируется репрессивная политика этих лет.

Особым периодом в истории советской милиции стали годы социально-политической «оттепели», наметились положительные сдвиги в развитии милиции. Вместе с тем структурные изменения, борьба с нарушениями законности в органах внутренних дел были противоречивыми и ограниченными. В период с 1970 по 1980 г. произошло повышение государственного статуса милиции, ускорилось развитие процесса специализации.

Четвертый этап – органы милиции (полиции) в условиях укрепления суверенной России и провозглашения курса на построение правового государства.

1. ОХРАНА ПОРЯДКА И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В РОССИИ ДО ОБРАЗОВАНИЯ РЕГУЛЯРНОЙ ПОЛИЦИИ (XI–XVII вв.)

Правоохранительные органы – система государственных учреждений и вооруженных частей для охраны общественного порядка, установленного в государстве.

Изучение положительного и отрицательного опыта правоохранительных органов необходимо для понимания современного их состояния и перспектив развития.

Одна из важнейших причин поддержания правопорядка в обществе – наличие института собственности, объясняющего, в чьих интересах он осуществляется; на какие средства; каковы его структурные подразделения и их функции.

Исследованиями установлено: институт собственности уже в общинной организации около середины II тысячелетия до н.э. привел к тому, что ее члены имели право коллективного распоряжения продуктами хозяйственной деятельности и орудиями их производства¹. Хозяйственная территория рода также носила общественный характер. Это право нарушали соседи, кочующие племена, бродячие ватаги «лихих людей», уже в те времена был остро поставлен вопрос защиты от посягательств извне. Организовывали ее по-разному:

1. *Вооруженный отпор военной организации рода.* Наличие в тот период института «военной демократии» делало это довольно эффективным. Проводимые раскопки свидетельствуют о том, что на Руси каждый свободный человек пользовался ничем не стесненным правом владения оружием.

2. *Политическое решение* (переговоры), когда границы устанавливали на договорных началах и обозначали тотемными (в последующем межевыми) знаками.

Но оба пути требовали надежной защиты родовой собственности при остром дефиците защитников, отнимая время и рабочие руки у хозяйственной деятельности (земледелие, охота и т.д.). Решение этой проблемы и явилось первоосновой правозащитной деятельности.

¹ Рыбников В. В., Алексушин Г. В. История правоохранительных органов Отечества : учеб. пособие. – М. : Щит-М, 2007. – С. 5–7.

Исключая кризисные для племени (общины) моменты (вооруженный набег на ее территорию и т.п.), охраняли имущество выделенные люди. Как правило, это были престарелые, но еще крепкие общинники, увечные воины, подростки (отроки), владеющие оружием и способные дать отпор агрессору.

Общественный характер собственности определял цели и механизм правоохранения в интересах общины. Это предопределило структуру охраны права и ее основные функции. Главным звеном в этой системе стала «сторожа»:

- *межевые обходчики*, следившие за целостностью границ между племенами;

- *полевые и луговые дозорные* (посты) против потрав и незаконных покосов;

- *лесная «сторожа»*, следившая за порубкой леса и не допускавшая браконьерства, бортного воровства (дикого меда), кражи из силков и перевесов;

- *вооруженные отроки* (до 10 и более), охранявшие общинное стадо;

- *охранная застава* у зерновых вне поселения.

Таким образом, славянская родовая община имела веками отлаженный правоохранительный аппарат, обеспечивая защиту ее коллективной собственности.

На *рубеже VIII–IX вв.* из-за экономических и политических факторов родовая община пала, оставив после себя в числе других правоохранительные проблемы. Процесс образования частной собственности причинно обусловил изменение и усиление этих функций.

Военная организация восточных славян имела достаточно высокий уровень развития для своего времени. Ее основа – вооруженный народ (*тысяча, ополчение*). По решению вече и в зависимости от условий на войну выступали они или дружина (вооруженный, сплоченный, организационно и профессионально обученный отряд – от слова «друг» – спутник на войне) во главе с князем (*военным руководителем*). Не гнушались славяне приглашать в военных целях и наёмников.

До создания государственности у древних славян в судебной практике доминировал принцип «око за око» (*талион* или *кровная месть*). Это исключало необходимость в правоохранительных органах и пенитенциарной системе привлекать дополнительные силы, поскольку правоохранительный «минимум» осуществляли дружинники. Они с помощниками и слугами от имени князя выполняли правоохранительные функции, творили суд и расправу, собирали торговые и судебные пошлины, вели переговоры с другими странами.

Одновременно на территориальную общину возлагалась ответственность за правопорядок и криминогенную обстановку в ее границах.

Однако по мере развития власть все больше концентрировала внимание на земле не только как на подданной территории, но и как на объекте хозяйствования. У князя сложился мобильный аппарат старших дружинников-бояр, служивших князю сначала за право сбора полюдья, вир и продаж, позднее – за право обладания частной собственностью на землю. Вотчина (земля, пожалованная за службу) настойчиво теснила общинное земледелие, вызывая трения и противоречия в обществе.

Все это требовало усиления системы охраны княжеской власти и создания определенной правовой системы.

На стороне бояр были **Пространная правда** (не ранее 1113 г. разделяется на **Суд Ярослава** (ст. 1–52) и **Устав Владимира Мономаха** (ст. 53–121)), затем княжеские **Уставные** и **Судные грамоты**².

Таким образом, еще один виток перераспределения частной собственности повлиял на развитие правоохраны.

По «Русской правде» понятие «*уголовить*» означало лишение головы, причинение обиды, разорение (уголовник – обидчик). Розыском преступника обычно занимались потерпевший или его родственники. «Русская Правда» определяла следующий порядок расследования преступлений:

– «*закличь*» – публичное заявление о совершении преступления на торгу (базарной площади);

– «*свод*» – поэтапное обнаружение недобросовестного владельца вещи. Человек, у которого нашли украденную вещь, должен был сообщить, где он ее взял, указать продавца или дарителя и т.д., пока не находили вора;

– «*гонение следа*» – розыск скрывшегося преступника по оставшимся следам, уликам.

Наши предки весьма умело пользовались следами «как первобытным орудием» производства дознания. По степени наклона измятой травы, увядания сорванной ветки, охлаждения затушенного костра определялось время, когда оставлено данное место. По характеру следов составлялся портрет человека.

² Рыбников В. В., Алексушин Г. В. История правоохранительных органов Отечества : учеб. пособие. – М. : Щит-М, 2007. – С. 10.

«Гонение следа» являлось способом коллективной самопомощи соседских общин. Это древнее правило позволяло активно привлекать к розыску большую массу людей и изобличать преступников без участия представителей государственной власти.

Если след приводил на территорию общины, она вследствие круговой поруки обязана была найти преступника и выдать его потерпевшему или властям. Если община не могла найти преступника, то должна была указать продолжение следа («отсочать от себя след») или сама выплачивала «виру» (штраф князю за совершенное преступление).

Обычно розыском лица, совершившего правонарушение, и доказыванием его вины занимался пострадавший. Государственные органы главным образом играли роль арбитра в споре сторон, защищая интересы богатых людей. Однако были и лица, наделенные государством полномочиями вести розыск преступника.

Боярство, заинтересованное в личном имущественном суверенитете, образовало свои системы охраны. По Пространной правде во главе такой стоял **княжеский** или **боярский тиун** (управляющий, в числе прочих следивший за правопорядком на территории вотчины). Ему подчинялись **огнищане** – исполнители, контролировавшие границы вотчины, объезжая межевые засеки, знаки и знамена. Тиун посылал в их распоряжение **ратайных, лесных и луговых старост** и **сторожей** и строго требовал контроля над их деятельностью.

По мере развития русского феодального общества, усложнения социальных процессов и развития общеуголовной преступности ускорялся процесс развития органов, выполнявших правоохранные функции³.

С появлением боярских вотчин (земельных владений, передающихся по наследству) князь делегировал часть своих прав землевладельцам. Полицейские функции выполняли наместники и волостели, посадники и тиуны, вирники и мечники, праведчики и доводчики, приставы и дворские, и др. Вотчинники сами осуществляли суд и наказание на своей территории, назначая старост и других должностных лиц. Особенно эта практика распространилась в период политической раздробленности.

Имеются свидетельства о попытке выделения в этот период в особую категорию нарушений порядка в общественных местах.

³ Рыбников В. В., Алексушин Г. В. История правоохранительных органов Отечества : учеб. пособие. – М. : Щит-М, 2007. – С. 11.

Так, Псковская судная грамота (середина XV в.) выделяет деяния, совершенные в публичном месте – «на рынке или на улице ... на пиру»⁴. В ней также впервые было указано на необходимость получить грамоту у князя или посадника, содержащую разрешение на выезд за пределы Псковской земли по своим делам.

Рост преступности, особенно профессиональной, вызвал губную реформу. В ходе земско-губных преобразований периода малолетства Ивана Грозного (1530–1550) произошло усиление карательной функции государства. Были созданы специальные земские и губные избы как органы борьбы с преступностью на местах. Проводимые реформы имели сильную демократическую направленность: рядовое население страны получило возможность реального участия в судебной деятельности и реализации карательной функции.

Поскольку административные органы не были отделены от судебных, то они осуществляли процедуру следствия и суда, которую с полным основанием можно отнести к полицейско-судебным функциям. В XVI в. такие функции выполнялись губными избами, органами местного самоуправления, находившимися в уездах. До губной реформы право вынесения смертных приговоров принадлежало только центральной власти. Эта важнейшая суть перемен однозначно выделена летописями, согласно которым «судить, пытать, казнить» считалось главными прерогативами выборных органов. Губные органы «ведали разбойные и убийственные и татибные дела, про татей и про разбойников сыскивали, и того смотрели и берегли накрепко, чтобы однолично нигде татей и разбойников, разбойничьих станов и приездов не было»⁵.

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».

⁴ Псковская судная грамота 1397–1424 гг. // Российское законодательство X–XX вв. – Т. 1. – С. 337–340.

⁵ О татебных делах : Указ от 26 ноября 1555 г. // Памятники русского права. – 1952. – Вып. 4. – С. 360–363. (Татьба – в древнем русском праве преступное похищение чего-либо или насильственное отнятие, не переходящее в разбой (тать – вор)).

Уставная книга Разбойного приказа признает массовость разбойных шаек и оправдывает обязательную казнь профессиональных преступников сложностью их тюремного содержания из-за возможного насильственного освобождения собратями-бандитами «...А приведут татя, а доведут на него татьбы три, или четыре, или свыше, – и того татя казнить смертноу казнью...»⁶.

Центральным органом розыска был Разбойный приказ (1555–1701 гг.; с 1682 г. – Разбойный сыскной приказ, с 1683 г. – Сыскной приказ, 1687 г. – Приказ сыскных дел), который санкционировал приговоры губных органов, рассматривал «татибные и разбойные» дела на территории всего государства (кроме Москвы и Московского уезда).

Столица государства – Москва – была выделена из общей системы управления. Еще в XV в. при Иване III в ней учреждается городская «исправа». Полицейские функции в Москве и Московском уезде осуществлял Земский приказ. В его компетенцию входили охрана общественного порядка и безопасности, профилактика и тушение пожаров, надзор за санитарным состоянием, торговлей, преследование разбойников и иных «лихих людей», сбор податей с посадского населения Москвы, наблюдение за порядком и благоустройством в столице. В Москве и других больших городах при этом приказе низшие служащие назывались земскими ярыжками⁷.

Крестьянская война под предводительством Разина и польско-шведская интервенция в начале 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». Однако 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. Срок службы воеводы длился

⁶ Уставная книга Разбойного приказа 1616–1617 гг. // Памятники русского права. – 1952. – Вып. 5. – С. 188–199.

⁷ Земские ярыжки – полицейские служители, на груди платья которых были нашиты две буквы З и Я, означавшие должность и звание – везде, где ссора или драка учинялась, могли взять участников и к суду отвести, в чём им никто противиться не мог.

один-три года. В большие города назначали нескольких воевод, один из них считался главным. Каждый воевода получал наказ, определявший круг его деятельности: он осуществлял охрану феодальной собственности, боролся с укрывательством беглых, с нарушением казенного интереса, 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 полицейский надзор за населением, укреплениями и караулами осуществлял подчиненный воеводе городничий (бывший городской приказчик).

В рассматриваемый период уголовными делами производились управа, суд и сыск. Управа состояла в безотлагательном наказании виновных без суда. Суд, означавший состязательный процесс, принимал за доказательства, как и ранее, свидетельские показания, поединок, крестное целование, а сыск или розыск – исключительно пытку. 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. Состязательный процесс содержал спор о праве двух равноправных сторон перед третьей – судьей. Розыскной процесс, появившийся вначале исключительно для дел о государственных преступлениях, постепенно распространился и на другие уголовные дела, вытесняя судное производство, которое оставалось 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.

В XVII в. продолжали существовать обе формы «самоуправления» – губная и земская. Делами каждого округа (губы) ведал губной староста, его помощниками были целовальники. Последние давали присягу, целуя крест: «...Целуем крест своему государю... на том: ...что вам государь наш царь и великий князь велел... нам разбойников и татей ведомых имати и обыском про них обыскивати и пытати их и казнити смертною казнью...»⁸, отсюда

⁸ Крестоцеловальная запись губных старост в 50-е гг. XVI в. // Памятники русского права. – 1952. – Вып. 4. – С. 186–188.

их название. Судопроизводство и делопроизводство по губным делам производилось в губной избе дьяком и подьячими. В ведении губных старост находились тюрьмы с тюремными служителями (целовальниками, сторожами), палачи, а также выборные от населения – сотские и десятские. Губного старосту свободное население округа выбирало из дворян и боярских детей; целовальники выбирались из черносозных крестьян или посадских. Круг деятельности губных органов в XVII в. значительно вырос. Кроме «разбойных», «татибных» дел и «душегубства» в их ведение попали фактически все уголовные дела (поджоги, насилия, сыск беглых и пр.).

Глава 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 воевод⁹. По мере ослабления губных учреждений воеводы сосредоточивают основную власть и административно-полицейские функции. Воевода сделался прямым начальником губного суда, а губной староста – его помощником. Указом от 20 февраля 1664 г. воеводам отводилась роль организаторов борьбы с тяжкими преступлениями на их территории: «...и где воровские люди, разбойники, и тати и смертные убойцы объявятся, и на те станы и в погоню ездить им воеводам неотложно самим...»¹⁰.

Земские органы «самоуправления» – земские старосты и целовальники – выбирались черносозными крестьянами и посадскими людьми на сходах в городах, станах, волостях и погостах. Эти органы ведали раскладкой податей между населением, надзирали за тем, чтобы оно не уклонялось от несения тягла. Земские органы осуществляли и некоторые полицейские функции: следили за сохранением спокойствия, соблюдением таможенных сборов и т.п. В полицейском отношении земские органы были полностью подчинены воеводам.

Деятельность органов власти, осуществлявших полицейские функции, регламентировалась в XVII в. Соборным Уложением 1649 г., Указными книгами приказов – Земского, Разбойного, Холопного, Наказом о градском благочинии и другими указами царя и Боярской думы.

В Соборном Уложении 1649 г. в главе II впервые в российском законодательстве государственные преступления были выде-

⁹ Соборное Уложение 1649 г. Гл. XXI. О разбойных и татибных делах. П. 3 // ПСЗ РИ. – Собр. 1 (1649–1825). – Т. 1.

¹⁰ О сыске воеводам воров и разбойников : Указ от 20 февраля 1664 г. // ПСЗ РИ. – Собр. 1. – Т. 1, № 356.

лены в особый раздел. По «Наказу о градском благочинии» проституцию приравнивали к преступным действиям.

Таким образом, в Древнерусском государстве общественные противоречия еще не были достаточно острыми, поэтому отсутствовали специальный полицейский аппарат и тюремные учреждения. Функции карательных органов по охране общественного порядка выполняли княжеская дружина и дружины крупных феодалов. Войско осуществляло и другие важные полицейские функции, в частности, надзор за безопасностью на путях сообщений, обеспечение свободной торговли, содействие международной торговле. В Русском централизованном государстве (XVI в.) существовали органы, выполнявшие преимущественно полицейские функции.

Для борьбы с бегством крестьян и разбойничеством правительство по требованию дворян и верхушки посадского населения стало создавать новые органы на местах – губные избы. Их возглавляли старосты, избиравшиеся из дворян и утверждавшиеся Разбойным приказом. Губные органы исполняли в основном уголовно-полицейские функции. Их деятельность направлял существовавший с 1550 г. Разбойный приказ, который выступал как центральный орган уголовной полиции¹¹. Он санкционировал приговоры губных органов, являлся второй инстанцией для рассмотрения «разбойных и татибных» дел на территории всего государства, кроме Москвы и Московского уезда.

По мере развития феодального общества, обострения классовых противоречий, усложнения всего уклада общественной жизни преступление стало рассматриваться как деяние, нарушавшее интересы государства и установленный правопорядок. Поэтому роль государственных органов в расследовании уголовных дел существенно возрастает.

В процессе становления и укрепления Российского государства постепенно складывалась единая система центральных и местных правительственных учреждений, выполнявших административные, военные, судебные, финансовые и другие функции.

В середине XVI в. оформляются основные органы центрального и местного управления, просуществовавшие с определенными изменениями вплоть до рубежа XVII–XVIII вв. Оформление

¹¹ Полиция (от древнегреч. *Politeia* – управление государством) – орган государства, осуществляющий охрану правопорядка и борьбу с преступностью. Официально термин ввел Петр I в XVII в.

приказного строя приходится на вторую половину XVI в. Именно тогда приказы стали ведать важнейшими отраслями управления, получили более или менее устойчивый штат, началось формирование характерного делопроизводства. Централизация и систематизация приказного управления в то время была недостижима, потому что в основе образования и функционирования приказной системы лежали такие принципы, которые никогда не позволили бы ей сложиться в строгую систему отраслевого управления. Прежде всего, приказы не были созданы единым законодательным актом и по заранее продуманному плану. Они возникли в известной мере стихийно, подчиняясь требованиям времени и насущным нуждам государства и государства.

Высшую ступень управления столицей в XVI–XVII вв. составляли московские приказы. Наибольшее количество дел по управлению Москвой было сосредоточено в Земском приказе, который образован в 1564 г., хотя земский дьяк известен с 1500 г. Этот приказ ведал управлением Москвы; сбором налогов с тяглого населения, судом над ним; городским хозяйством и благоустройством, а также охраной порядка, предотвращением и тушением пожаров; боролся с корчемством, распутством и азартными играми. В подчинении Земского приказа находились московские черные слободы и сотни. Кроме того, этот приказ вел регистрацию населения. В круг его обязанностей входило также периодическое составление писцовых и переписных книг, служивших основным документом при сборе податей, раскладке различных повинностей и для определения права на владение недвижимостью.

В административно-полицейском управлении Москва была подчинена разным приказам. Основным был все тот же Земский приказ. Полицейские функции выполняли назначавшиеся из дворян объезжие головы, сотские и десятники из посада, в распоряжении которых были уличные сторожа из стрельцов, пушкарей или посадских людей, а также так называемые решеточные приказчики и ярыги, убиравшие мусор и помогавшие соблюдать порядок во время разных празднеств и церемоний.

Весь город еще по указу Ивана III был разделен на особые участки, в которых могло входить по несколько слобод. Это было сделано в основном для предупреждения пожаров, так как они являлись главным бедствием для Москвы. По мере роста города увеличивались площадь и количество участков. В разное время город делился на 12–20 участков, границы которых с течением времени

приобретали устойчивый характер. Каждым из таких участков ведали особые должностные лица – объезжие головы, назначаемые из дворян¹².

Объезжий голова выполнял обязанности полицмейстера. Он следил за порядком, проводил предварительное дознание, разбирали мелкие тяжбы. Однако основными его функциями были «бережение от огня и ото всякого воровства». Срок полномочий равнялся одному году.

Объезжий голова должен был составить список дворов и лавок своего участка и требовать от слободской администрации, чтобы для поддержания порядка они поставили караульщиков из слобожан, вооруженных бердышами, по одному с каждых десяти дворов или лавок. Из своей среды они выбирали десятских и сотских, действовавших по наказу объезжих голов и под наблюдением решеточных приказчиков. Последние получили свое название от того, что улицы в Москве запирались особыми решетками на ночь, как только вечером зажигались огни. Уличные решетки так же, как и караульные избы, строились силами и средствами горожан. Возникновение этого обычая относится к 90-м гг. XV в. Около решеток должны были стоять ночные сторожа, состоявшие из стрельцов, в обязанности которых входило задерживать подозрительных людей, появлявшихся ночью на улицах без фонаря, и доставлять в слободскую съезжую избу, где помещались канцелярия и небольшая тюрьма.

Еще одним полицейским учреждением в Москве был Стрелецкий приказ. В его компетенции находились все дела по службе, содержанию, управлению и суду стрельцов, а также руководство застройкой города и другие дела городского хозяйства. Первые постоянные части пеших стрельцов – «стрельцов» – были сформированы при Иване Грозном в 1550 г. Три тысячи выборных, лучших стрельцов были разделены на шесть «статей» по 500 человек.

В основные задачи стрельцов входили военные и полицейские функции. Они защищали государство от внешних врагов, участвовали в военных походах, несли караульную и гарнизонную службу. В мирное время были призваны обеспечивать законность

¹² Объезжий голова – полицейский в Москве и больших городах Русского государства XVI–XVII вв., в распоряжении которого были уличные сторожа из стрельцов, пушкарей или посадских людей, а в Москве – еще и решеточные приказчики.

и правопорядок в Москве. Стрельцы охраняли город и население от лихих людей, несли караульную службу при уличных решетках, участвовали в тушении пожаров, сопровождали посольства. Во время царских выходов стрельцы были обязаны обеспечивать необходимые меры безопасности: они сдерживали народ или разгоняли толпы любопытствующих; примечательно, что в это время они были вооружены не огнестрельным оружием, а специальными железными прутьями. Особый стремянной (конный) стрелецкий полк охранял царя и его семью в Кремле и во время поездок. Состоял он из лучших (выборных) стрельцов и занимал привилегированное положение среди остальных стрелецких полков.

Служба в стрелецком войске являлась пожизненной, а впоследствии стала наследственной. Сами стрельцы, как и объезжие головы, воспринимались как символы правопорядка. К ним обращались за помощью и всегда получали необходимую защиту.

Когда ситуация выходила из-под контроля и обычных мер для поддержания правопорядка оказывалось недостаточно, правительство было вынуждено вводить чрезвычайные меры. В 1601–1603 гг. в Московии разразился страшный голод. Царь Борис Годунов повелел раздавать милостыню бедным в размере полукопейки, организовал обширные постройки в городе, чтобы дать заработать нуждающимся¹³. В итоге в Москву хлынул еще больший поток голодного люда. Соответственно, последовал и резкий всплеск преступности, в связи с чем в 1603 г. Москва была разделена на 11 округов, возглавляемых видными боярами и окольными, которые объезжали их с целью охраны и устраивали засады, однако неизвестно насколько это было успешным.

Приказы в Москве воспринимались как органы управления и суда над служилыми чинами. Наиболее полно это положение выражалось в формуле об исключительном праве конкретного приказа собирать налоги, «творить суд и расправу» над подведомственной ему категорией населения и очень часто на определенной территории. Конечно, общая тенденция развития приказной системы центрального управления состояла во все большем преобладании отраслевых, специфических функций управления и суда, закрепленных за специализированными органами, которые распространяли свою административную и судебную власть на всю

¹³ Старинная медная монета достоинством в половину копейки, когда пуд (16 кг) сливочного масла стоил 60 коп., а пуд сёмги – 37 коп., половину копейки стоил десяток куриных яиц.

территорию страны. Но в рамках приказного строя это никогда полностью осуществлено не было, да и не могло быть в силу его специфики. Практически все приказы были и административными и судебными органами одновременно, обладали своеобразной социальной экстерриториальностью, были органами управления и суда над отдельными социальными группами русского общества.

Частновладельческие слободы находились под надзором администрации, уполномоченной владельцем. Однако в середине XVII в. они были ликвидированы Соборным Уложением и переданы в ведомства разных приказов. Эти мероприятия правительства вошли в историю под названием «посадское строение».

В XVII в. в условиях роста экономических связей между отдельными районами страны и усиления торговли возникает необходимость в более четкой регламентации торговых отношений и порядка взимания государственных пошлин. Поэтому не случайно в главе IX Соборного Уложения «О мытах и перевозах и о мостах» закрепляются обязанности должностных лиц – целовальников, откупщиков – содержать в порядке мосты и перевозки, осуществлять надзор за безопасностью движения по ним¹⁴. В Наказе о градском благочинии 1649 г. впервые появляется термин, обозначающий общественный порядок в узком смысле: «благочиние» (благо – добро, чин – порядок)¹⁵.

В Наказах московским объезжим головам (1667 и 1675 гг.) и воеводам, направляемым в другие города, говорилось об их обязанности обеспечения «общего спокойствия, тишины и безопасности», «строжайшего благочиния и порядка», «градского и сельского благочиния». Законодательно было закреплено выделение специальных лиц – объезжих голов, ответственных за обеспечение наружного надзора и порядка на улицах и площадях. Объезжие головы били дубьем и батогами непослушных обывателей за нарушения и неисполнение их распоряжений, а задержанных сажали в чуланы и ледники, откуда те убегали и, следовательно, подлежали розыску. Объезжие головы назначались в съезжие двory Разрядным приказом и ему же были подотчетны.

Уголовное законодательство того времени устанавливало жестокое наказание за преступления, направленные против царя,

¹⁴ Соборное Уложение 1649 г. Гл. IX. О мытах и перевозах и о мостах / Собр. 1 (1649–1825). – Т. 1. – Л. 14.

¹⁵ О градском благочинии : Наказ от 6 апреля 1649 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. 1, № 279.

его чести, здоровья. В Соборном Уложении они квалифицировались как политические преступления, за них предусматривалась смертная казнь.

Царь Алексей Михайлович в начале своего правления имел при себе несколько подъячих из Приказа Большого дворца для личной переписки¹⁶. Затем штат подъячих был переименован в Приказ тайных дел (1655–1767), выполнявший роль личной канцелярии царя, т.е. органа, позволявшего ему при решении важнейших государственных дел обходиться без Боярской Думы.

Приказом заведовал тайный дьяк, при котором находились 5–6 подъячих. К 1767 г. во главе Приказа стояла коллегия (тайный дьяк и дьяки Челобитного и Стрелецкого приказов; число подъячих возросло до 15).

Основной функцией Приказа тайных дел был контроль за деятельностью приказов. Контроль мог носить явный характер и проявляться в затребовании различных дел, сведений, отчетности из других приказов, в проверке приказного делопроизводства при участии царя. Формой контроля за государственным аппаратом (приказами и воеводами) было также рассмотрение Приказом челобитных, поданных лично царю. После рассмотрения дела 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 один из приказов.

Наиболее важной функцией Приказа тайных дел стал контроль за розыском (следствием) по деяниям, направленным против существующего строя, непосредственно против царя, например, в числе важных было дело патриарха Никона.

Деятельное участие Приказ принимал в рассмотрении материалов о крестьянском восстании во главе со Степаном Разиным. Царь составил памятную записку с десятью вопросами для бояр, руководивших следствием по делу Разина и его сподвижников.

Приказ осуществлял и другие функции. Помещался он в царском дворе, и царь часто бывал в нем. Здесь он имел свой стол с письменным прибором, принимал участие в составлении бумаг, требовал отчетов, слушал доклады, рассматривал дела. Возглавлявшие Приказ дьяки пользовались большим влиянием в государственных делах. И хотя Приказ тайных дел был упразднен в 1767 г.,

¹⁶ Подъячий – низший административный чин в Русском государстве в XVI – начале XVIII в., выполнявший под руководством дьяка основную делопроизводственную работу.

он по праву может считаться родоначальником органов политического сыска в Русском государстве.

Для расследования политических дел иногда создавались Временные следственные комиссии, которые рассматривали важные государственные вопросы. Таким образом, в XVII в. был очерчен круг центральных правительственных учреждений, которые ведали населением столицы Российского государства в административно-судебном порядке.

2. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ В РОССИИ РЕГУЛЯРНОЙ ПОЛИЦИИ

В конце XVII в. – первой четверти XVIII в. в России завершилась централизация государственной власти, утвердилась самодержавная форма правления, реформировался весь государственный механизм, особенно его правоохрнительная система. Образовались новые органы политического сыска – Преображенский приказ и Тайная канцелярия, сформировалась система фискалата¹⁷, призванная искоренить злоупотребления по службе, создана прокуратура, делаются попытки укрепить суд. Широкие правоохрнительные полномочия возлагаются на все органы управления, особенно на местные.

Петр I, подолгу бывавший за границей и интересовавшийся там государственным управлением, не мог не ознакомиться с деятельностью зарубежной полиции.

В XVII–XVIII вв. полиция в странах Западной Европы осуществляла функцию и исполнительного органа государства по внутреннему управлению. Подобное значение она имела и в России в первой четверти XVIII в., поскольку первоначально также исполняла функции общегородского (позднее – и местного) управления. Фактически же под полицией всегда понимался регулярный, военизированный, исполнительный орган государственного управления, профессионально охранявший общественный порядок и внутреннюю безопасность. При создании русской полиции не копировался ни один из западноевропейских аналогов.

Как и многие другие преобразования Петра I, полицейская реформа проводилась без четкого плана и основательной подготовки. Вместе с тем очевидно, что замысел создания регулярной полиции к тому времени созрел и в общих чертах было намечено формирование административно-полицейского аппарата в городах. В становлении полиции прослеживается некоторая последовательность: вначале законодательно определялось должностное

¹⁷ О Фискалах : Именной указ Сенату от 2 марта 1711 г. // Указатель российских законов, временных учреждений, суда и расправы, по высочайшему соизволению изданный... Львом Максимовичем. – М., 1803. – Ч. 3. – С. 112. Фискалы (контролёр – со шведского) – должность, учрежденная Петром I, для тайного надзора над всеми делами, для слежения за отправлением суда, казенных и прочих сборов.

положение руководителя нового учреждения, очерчивался круг его полномочий, затем на руководящую должность назначалось конкретное лицо, которое комплектовало аппарат, и только после этого о новом органе управления делалось публичное сообщение.

Работа полиции регламентировалась Указом Сената «О беспрепятственном розыске и преследовании сысчиками воров, разбойников и их сообщников по всем губерниям»¹⁸.

Оформление столичной полиции начинается с 1715 г., с момента учреждения Полицмейстерской канцелярии, штат которой формировался за счет офицеров, унтер-офицеров и солдат армейских частей, расквартированных в Санкт-Петербурге. По свидетельству исторических документов им были сохранены форменная одежда, звания и денежное содержание по штатам армейских подразделений.

Полицейское управление состояло из Главной полицмейстерской канцелярии (ГПК) и полицмейстерской команды численностью 41 человек (5 офицеров и 36 нижних чинов). Однако днем рождения штатной полиции Санкт-Петербурга принято считать 27 мая 1718 г., когда Петр I утвердил «Пункты, данные генерал-полицмейстеру» и был назначен первый генерал-полицмейстер северной столицы. Им стал генерал-адъютант императора **Антон Мануйлович Девьер** (рис. 1).



Рис. 1. Первый генерал-полицмейстер
Санкт-Петербурга

¹⁸ О беспрепятственном розыске и преследовании сысчиками воров, разбойников и их сообщников по всем губерниям : Указ от 12 октября 1711 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. IV, № 2439.

Назначенный в 36 лет генерал-полицмейстером А. М. Девиер находился в этой должности до 1727 г. Возлагая на первого генерал-полицмейстера исполнение полицейских функций, Петр I дал ему особую инструкцию, состоявшую из 13 пунктов, которые обязывали: «1. Надлежит смотреть, дабы все строение было регулярно построено по Его Царского Величества регламенту; печи, комели и трубы печные были б по указу; ...також бы никакое строение за линию или из линии не строилось, но чтоб улицы и переулки были равны и изрядны...

6. ...каждому жителю дать указ, дабы все пред своим двором имели чистоту, и сор чистили, и возили на указанное место, а наипаче надлежит хранить, дабы отнюдь на реку зимою не возили, а летом не бросали, также протоки и канал сором не засыпали под жёстким штрафом.

7. Когда на рынках или улицах случатся какие драки, и таких людей имать и отсылать к их надлежащему суду с их допросами и делом...

9. Все подозрительные дома, а именно: шинки, зернь, картёжная игра и другие похабства, и о таких дворах подавать изветы или явки; и всё велеть досматривать, дабы все таковые мерзости, от чего всякое зло и лихо происходит, были ниспровергнуты.

10. Всех гуляющих и слоняющихся людей, а особливо которые под видом аки бы чем промышляли и торговали, хватать и допрашивать...»¹⁹.

В дополнение к служебной документации Сенат постановил направить в подчинение генерал-полицмейстера 10 офицеров, 20 унтер-офицеров и 160 «добрых», крепких, хорошо обученных солдат. Из казны выделили 200 руб. для устройства шлагбаумов, которые опускались в 11 часов вечера и поднимались на рассвете. Для руководства деятельностью полицейского аппарата было создано полицейское управление во главе с генерал-полицмейстером. На него замыкались старосты, избираемые из числа жителей слобод или отдельных улиц. В помощь им выделялись десятники,

¹⁹ О смотре, чтобы строение домов производилось по указу; о содержании улиц в чистоте; о допущении торговых шалашей в указанных местах; о съестных припасах, о подозрительных домах, о гуляющих людях, о приезжих и отъезжих; об определении с дворов караульщиков, в каждой слободе или улице старост и при каждом десяти дворах десятского и о распространении повинности постоя на людей всякого чина и звания : Указ 25 мая 1718 г. Пункты, данные С.-Петербургскому генерал-полицмейстеру // ПСЗ. – Собр. I. – Т. V, № 3203.

избираемые с каждых 10 дворов по одному. Караульщики, вооруженные алебардами или огнестрельным оружием, – с каждого двора по расписанию (рис. 2).



Рис. 2. Караульщики, вооруженные алебардой и огнестрельным оружием

Кроме того, имелась канцелярия генерал-полицмейстера, в штате которой для ведения делопроизводства находились 1 дьяк и 10 подьячих.

На службу в полицию, как правило, направлялись в принудительном порядке. Учреждения не желали расставаться с опытными чиновниками и служителями, поэтому возникала большая переписка: чуть ли не по каждому канцеляристу и солдату Сенат издавал указы. Так, определенный 4 июня 1718 г. на службу в полицмейстерскую канцелярию дьяк служил в Москве, в расправной палате, и никак не ехал в Петербург на службу в полицию. Генерал-полицмейстер по поводу высылки дьяка в Петербург неоднократно обращался в Сенат и требовал от расправной палаты, от московского обер-коменданта, от губернской канцелярии высылки дьяка. За дьяком посылались из сената и полицмейстерской канцелярии, его предписывалось взять под караул немедленно и силой доставить в Петербург. Однако и в феврале 1719 г. А. М. Девиер писал в Сенат, что вот уже прошло 8 месяцев, а «...онный дьяк из Москвы не бывал...».

Формирование аппарата регулярной полиции наталкивалось не только на нежелание или невозможность переезжать на постоянное место жительства в неудобный тогда для проживания Петербург. Сказывалась острая нехватка квалифицированных чиновников. Гражданская служба мало поощрялась правительством, полиция к тому же не пользовалась популярностью в народе.

Название вновь создаваемого учреждения не было законодательно определено. В официальных документах оно первоначально именовалось «генерал-полицмейстерской канцелярией» или «канцелярией Девиера». Постепенно за ним закрепляется название «полицмейстерской канцелярии» или «канцелярии полицмейстерских дел». Это учреждение, создаваясь как исполнительный аппарат при генерал-полицмейстере, вначале не имело урегулированного законом статуса.

Канцеляриями в России в XVIII в. назывались многие учреждения. Большинство из них считалось (как и «коллегии») коллегиальными органами. Их возглавляли не единоличные судьи, как это было в приказах, а присутствия из нескольких старших чиновников, поскольку Петр I заявлял, что «се наипаче полезно, что в коллегииу таковом не обретається место пристрастия, коварству и лихоимному суду», а «в единой персоне не без пристрастия».

В 20-е гг. XVIII в. генерал-полицмейстер, подобно президентам в коллегиях, рассматривался лишь как первоприсутствующий. Фактически же члены присутствия полицмейстерской канцелярии, ведая отдельными сферами управления и исполняя различные поручения генерал-полицмейстера, были скорее чиновниками при генерал-полицмейстере, а не судьями, способными по большинству голосов поставить свое, отличное от мнения генерал-полицмейстера решение. К тому же в присутствии, кроме генерал-полицмейстера, как правило, заседал только один судья, поэтому даже формально при расхождении мнений, вопрос решался в пользу первоприсутствующего. Другой судья мог выступать в лучшем случае в качестве советника. Присутствие могло заседать и без генерал-полицмейстера, но при этом решались, как правило, текущие, неотложные дела, например, выдача разрешений на строительство и капитальное переоборудование строений, вопросы благоустройства, расследования правонарушений и передачи дел по подсудности или принятия окончательного решения в пределах компетенции полиции и т.д.

Генеральный регламент 1720 г., определявший типовую структуру коллегий, был распространен на все учреждения, в том

числе и на полицейские. Место полицмейстерской канцелярии (во главе с генерал-полицмейстером) в системе органов государства не было четко указано в законодательном порядке. Оно частично определялось уже в ходе становления этого органа отдельными узаконениями и его практической деятельностью. В «Регламенте Главному магистрату» 1721 г., в главе II «О главных Магистрата делах по присяжной должности Главного Магистрата;...» Петр I формулирует основную задачу: «...4) Добрую полицию учредить...»²⁰.

Как и многое в проведении реформ государственного механизма, это делалось противоречиво. Противоречие было уже в учредительных указах. Приставка «генерал» давалась руководителям центральных ведомств, штатским должностным лицам общегосударственного масштаба (генерал-прокурор, генерал-фискал, генерал-ревизор и т.д.) или главам значительных губерний. Последние, как и сенаторы, в силу их особо высокого положения не были обозначены в Табели о рангах. Должность генерал-полицмейстера была включена в Табель о рангах в V класс, т.е. ниже президентов коллегий, но выше чинов местного значения. Через генерал-полицмейстера публиковались царские указы общегосударственного значения. Следовательно, генерал-полицмейстер и учреждался, и рассматривался на высшем уровне как должностное лицо центрального управления. Однако первоначально его компетенция в основном ограничивалась только Петербургом. Вместе с этим генерал-полицмейстер формально не подчинялся губернатору, и его полицмейстерская канцелярия была независима от Петербургского губернского правления.

В 1722 г. в Москве учреждаются должность обер-полицмейстера и Московская полицмейстерская канцелярия, затем последовали указы о создании полицмейстерских канцелярий в Кронштадте, Астрахани. На должность обер-полицмейстера Москвы назначается **Максим Тимофеевич Греков**, ему и поручается создание регулярной полиции в Москве. Московская полицмейстерская канцелярия была подчинена полицмейстерской канцелярии в Петербурге, которая называлась Главной или Государственной, становясь центральным учреждением по управлению полицией.

²⁰ Регламент или Устав Главного Магистрата 16 января 1721 г. Гл. II «О главных Магистрата делах по присяжной должности Главного Магистрата;...» // ПСЗ. – Собр. I. – Т. VI, № 3708.

Управление Московской полицмейстерской канцелярией, как и Главной (Петербургской), формально строилось на коллегиальных началах. Руководящее присутствие состояло из обер-полицмейстера и еще одного «судьи», офицера в чине майора или подполковника, не имевшего определенного названия, но являвшегося фактически заместителем обер-полицмейстера, который, как и генерал-полицмейстер, был фактически начальником московской полиции, а не только первоприсутствующим. Кроме того, из гарнизонных канцелярий и других военных управлений полицмейстерские канцелярии получали воинские команды на определенное время и отдельных военнослужащих на постоянную службу. При полицмейстерских канцеляриях состояли заплочных дел мастера²¹ и барабанщики для объявления указов. Были созданы службы архитекторов, по починке мостов, чистке труб, ремонту мостовых, очистке улиц, пожарные команды и т.д.

Между офицерами полицмейстерской канцелярии, в том числе и между судьями – членами присутствия, были распределены обязанности по заведованию отдельными частями полицейского управления. Так, например, один из членов присутствия ведал отводом квартир для солдатского постоя, другой – учетом денежных сумм, третий (полицмейстер) заведовал каторжным двором.

В московских слободах (при полицейских «командах», которых в начале 20-х гг. XVIII в. в Москве было 8–12) создавались полицейские съезжие дворы под руководством одного-двух обер-офицеров с командами солдат и унтер-офицеров, подъячими.

Жалование и провиант полицейские чины получали в основном наравне с военнослужащими. В 1718 г. майору полиции в год полагалось жалованья 168 руб., капитану – 96 руб., прапорщику – 50 руб., вахмистру – 14 руб. 40 коп., сержанту – 10 руб. 08 коп., каптенармусам – 13 руб. 68 коп., капралам – по 6 руб. 96 коп., писарям – по 8 руб. 04 коп., рядовым – по 7 руб. 20 коп.²² Штаб- и обер-офицеры полицмейстерской канцелярии и их денщики жалование, провиант и амуницию получали из Главного комиссариата, а с 1721 г. – из остаточных сумм Военной коллегии, «покеже армия в полном комплекте состоять не может».

В 1719 г. для чинов в полиции была введена особая форма (суконные кафтаны и короткие штаны василькового цвета с красными

²¹ Заплочных дел мастер – кнутобоец, палач, мучитель.

²² Для сравнения – за 1 руб. можно было купить 10 кг осетрины, 1500 куриных яиц.

обшлагами, зеленые камзолы). Чулки могли быть зеленого, красного, синего, белого цвета. Дополняли одежду черные галстуки, их завязывали бантом, и концы опускали вниз по камзолу. Головным убором служил карпус. Карпусы были сшиты из каразеи (редкая, грубая шерстяная ткань) в виде невысокого цилиндра, чуть зауженного сверху. На тулью пришивали каразейную или байковую опушку, которую можно было опускать вниз, прикрывая уши, часть щек и затылок.

Кроме того, в обмундирование солдат и офицеров входила еще и епанча – плащ до колен из зеленого сукна. Знаком унтер-офицерского чина служил золотой галун на обшлагах и полях головного убора. Офицеры имели следующие отличия от рядовых в обмундировании: золотой галун по борту кафтана и камзола, по краям обшлагов и карманных клапанов, у боковых разрезов штанов и на шляпе; все пуговицы позолоченные, галстук белый, из тонкого полотна, перчатки с раструбами; если надевалась шляпа, то на шляпе – плюмаж из белых и красных перьев. В строю офицеры носили шелковые шарфы через плечо и металлические знаки на голубой ленте: у обер-офицеров – посеребренные с позолоченной каемкой, у штаб-офицеров – позолоченные целиком.

Вооружение – шпага с медным эфесом, фузея со штыком, алебарда. Перевязи и портупеи были из лосиной кожи.

Мундирное сукно в России не производили, его приходилось закупать в Англии, Голландии, Пруссии. Ввиду нехватки сукна камзолы и штаны делали из лосиной, козьей или оленьей кожи. В большом дефиците были медные пуговицы, поэтому их заменяли оловянными, роговыми или обтяжными суконными.

Мундирные и амуничные вещи унтер-офицеры и солдаты получали от Адмиралтейства на следующие сроки: шпаги с медными эфесами – 10 лет; суммы патронные, перевязи и портупеи – 6 лет; кафтаны, камзолы и штаны – 4 года; картузы – 3 года; по две пары башмаков, чулок, галстуков и рубах с портами – 1 год. Кроме упомянутых мундирных и амуничных вещей, еще полагалась епанча василькового цвета. Однако снабжение обмундированием чинов полиции было нерегулярным и затруднялось тяжелым экономическим положением России того периода.

Все полицейские служащие при поступлении на должность приносили присягу, в которой клялись «верным, добрым и послушным рабом» быть царю, царице и их наследникам, их права и прерогативы «по крайнему разумению, силе и возможности предостерегать и оборонять и в том живота своего в потребном случае

не щадить», способствовать полезным для царя делам, предотвращать от него беду и убыток, строго соблюдать тайну, исполнять законы и предписания начальства. После произнесения текста присяги чиновник целовал Евангелие и крест.

Компетенция полицейских учреждений, создававшихся на регулярной основе, была в основном определена «Пунктами, данными Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру А. М. Девиеру».

Генерал-полицмейстеру поручалось следить за регулярностью застройки (пп. 1, 4) и противопожарной безопасностью (пп. 1, 8, 13), за укреплением и надлежащим содержанием берегов рек, уличных стоков (п. 2), за чистотой улиц и незатруднительным проездом по ним (пп. 3, 6), за санитарным состоянием торговли продовольствием (п. 5); он должен был допрашивать и отправлять с делами в суд лиц, задержанных на улицах или рынках за драки (п. 7), пресекать содержание притонов для правонарушителей (п. 9), задерживать и допрашивать «всех гуляющих и слоняющихся людей», из них трудоспособных определять на работу (п. 10), строго учитывать приезжих, выявляя беглых (п. 11), а также размещать солдатский постой.

Сразу же за этим законодательным актом, действие которого было распространено и на московскую полицию, от имени царя и Сената лавиной обрушились указы и резолюции, в которых детализировались положения «Пунктов», дополнялись полномочия полиции. Генерал-полицмейстеру и другим полицейским чиновникам и служителям, а также горожанам за неисполнение указов грозили суровыми мерами наказания. Так, за неисправные печи – штрафовать домохозяев соответственно на 10, 20, 30 руб., за торговлю с помощью фальшивых мер и весов следовало виновного «жестоко» штрафовать, за продажу «нездорового харчу и мертвечины» – бить кнутом (за первую вину), сослать на каторгу (за вторую вину), подвергнуть смертной казни (за третью вину).

В концентрированном виде компетенция регулярной полиции была зафиксирована в главе X «Регламента Главного магистрата» 1721 г., положениями которого предписывалось руководствоваться полицейским учреждениям: «...Оная споспешествует в правах и 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, предохраняет все приключившиеся болезни, производит чистоту по улицам и в домах, запрещает излишество в домовых расходах и все явные погрешения, призывает нищих, бедных, больных и прочих неимущих, защищает вдовиц, сирот и чужестранных по заповедям божьим, воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных науках; вкратце ж над всеми сим **полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства**»²³. Эта декларация, справедливо называемая гимном полиции, несмотря на то, что создание полиции в системе магистратов тогда не состоялось, была своеобразным идеальным ориентиром для полиции не только учредительного, но и последующих периодов.

В Инструкциях московским обер-полицмейстеру и полицмейстерской канцелярии, адресованных не только московской полиции, но и полицейским учреждениям других городов, указывалось, что чины полиции «имеют паче всего Его Императорскому Величеству и Ея Величеству Государыне Императрице и Высоким наследникам верные, честные и добрые люди и слуги быть, пользу и благополучие Его всяким образом и по всей возможности искать и споспешествовать, убыток, вред и опасность отвращать и благо- временно о том объявлять».

В законодательных актах указывались основные направления деятельности полиции, конкретизировались отдельные полномочия, регулировались формы и методы функционирования, однако в первой четверти XVIII в. не были определены рамки ее полномочий. Фактическая деятельность полицейских учреждений диктовалась условиями самодержавной государственности, конкретной ситуацией в стране и столицах, субъективными воззрениями и желаниями Петра I и его окружения. Характер, формы и методы деятельности полиции просматриваются на примере некоторых традиционно присущих ей направлений деятельности.

Среди важнейших направлений правоохранительной деятельности столичных учреждений регулярной полиции выделяются: регулирование передвижения и проживания в столицах населения, пресечение самовольных уходов работных людей, крестьян, дезертирство солдат. Вопросы о сыске беглых постоянно рассматривались полицмейстерскими канцеляриями. Так, например, за три

²³ Регламент или Устав Главного Магистрата от 16 января 1721 г. Гл. X «О полицейских делах» // ПСЗ. – Собр. I. – Т. VI, № 3708.

месяца (август–октябрь) 1724 г. в Московской полицмейстерской канцелярии рассмотрено 19 дел о беглых, которых обнаружила московская полиция. Почти ежегодно полиция распространяла объявления о прощении солдат, возвратившихся до определенного срока на службу.

Учет населения стал одной из основных мер по борьбе с беглыми. Это имело существенное значение и для регламентации жизни горожан, привлечения их к полицейским повинностям, а также высылки из столицы опасных людей. Полицейским чиновникам и служителям было строго наказано «накрепко смотреть приезжих», требовать от горожан немедленного объявления в полицмейстерских канцеляриях, на съезжих дворах о приезде людей в город, сообщать о приеме на работу новых работников. Запрещалось держать в доме посторонних людей свыше определенного срока. В полиции должны были регистрироваться все приехавшие в город и уезжающие из него. Без разрешения полиции нельзя было пускать никого на ночлег: «...Накрепко смотреть приезжих, какие люди, и чтобы всякий хозяин тотчас объявлял, кто к нему станет и какой человек; а если утаит или другим именем назовёт, таких хозяев с наказанием ссылать на галеру с отобранием всего, что имеет; равным же образом об отъезжающих объявлять также и работников, если который хозяин наймёт кого из гулящих в работу, чтоб прежде дать знать о нём, дабы под тем видом не было бы какого беглого солдата или матроса и прочих;...»²⁴.

Однако эти меры в условиях массового принудительного передвижения людей не были достаточно эффективными. По дошедшим до нас сведениям, в полиции было зарегистрировано не более трети лиц, проживавших в городе.

Для контроля за передвижением гражданского населения были введены «проезжие», «прохожие», «покормёжные», «пропускные» письма, а военным служащим, уволенным со службы и другим государевым служащим выдавались «ашбиды» (паспорта). Документом, удостоверяющим личность российских подданных, отъезжающих за границу, был «пашпорт»²⁵. Жители должны были передвигаться по стране только при наличии этих документов. Люди,

²⁴ О подтверждении, чтобы никто не держал без паспортов и без объявлений о них в полиции и о нечинении никому при выдаче таковых паспортов со стороны полицейского ведомства никаких притеснений : Сенатский указ от 26 апреля 1762 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XV, № 11521.

²⁵ В воинском Артикуле употреблялось слово PASSE – проход, пропуск, отсюда и пошло название документа, разрешающего передвижение.

не имевшие их, не пропускались на заставах, их задерживали патрули и местные власти. Паспорта (пропуска) для передвижения внутри страны выдавались различными государственными учреждениями и владельцами крепостных, а в столицах – преимущественно полицмейстерскими канцеляриями. За содержание в доме людей, не имевших паспортов, полиция, как правило, штрафовала хозяина.

Работоспособных гулящих и слоняющихся без определенного рода занятий людей направляли на работу или в солдаты, крепостных в полицию били батогами и возвращали владельцам, нетрудоспособных отсылали по прежнему месту жительства, где средства на их пропитание должны были собирать местные старосты или определять их в богадельни и приюты. Если «гулящий» или нищий попадал в полицию второй или третий раз, то его должны были бить кнутом на площади и направлять: мужчин – на каторгу, а женщин – в шпингауз (на прядильный двор), малолетних – бить батогами и посылать на суконный двор или другие мануфактуры. С помещиков, старост и приказчиков, крепостные которых без соответствующих документов находились в городе или собирали милостыню, предусматривалось брать штраф (5 руб.) «за неусмотрение». Хозяев домов, где могли быть притоны для беглых, полиция предупреждала под угрозой штрафа: «без явного свидетельства никаких гулящих людей... в выше помянутые дома» не пускать.

Преступность в городах росла. В августе–октябре 1724 г. Московская полицмейстерская канцелярия рассмотрела 66 дел о кражах. Чтобы воры не могли проникнуть во дворы, жителям предписывалось ставить заборы в четыре аршина высотой (один аршин – 71 см)²⁶.

Полицейские служители и караульщики, если были не в состоянии прекратить беспорядок или задержать кого-либо, били в трещотки и кричали «караул». Все, кто слышал это, должны были бежать им на помощь²⁷. Не пришедших на призыв о помощи ждало наказание наравне со «злодеями». Виновных задерживали и доставляли на съезжий двор или в полицмейстерскую канцелярию.

²⁶ Рыбников В. В., Алексушин Г. В. История правоохранительных органов Отечества : учеб. пособие. – М. : Щит-М, 2007. – С. 44.

²⁷ О непродаже после зари питий и харча, о разнимании драк и о вспоможении тем, которые закричат караул : Именной указ от 20 июня 1728 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. V, № 3212.

Полиция наблюдала, чтобы во время церковных праздников не продавали спиртные напитки в кабаках и не устраивались увеселения: «..кулачным боям нигде не быть и во время крестного хождения при монастырях и знатных приходах в храмовые праздники, до совершения литургии и возвращения крестного хождения, на кабаках питейную продажу удержать,... чего смотреть от Полиции и от Губернских и Воеводских Канцелярий.»²⁸. В городе категорически запрещалась бесцельная стрельба, за что полиция налагала штраф в размере от 5 до 15 руб.

Московская полицмейстерская канцелярия в первой четверти XVIII в. имела широкие полномочия по части расследования и судебного рассмотрения уголовных дел. В ней проводились дознание по всем обнаруженным полицией преступлениям, а также предварительное следствие и суд в отношении лиц, подведомственных полиции. Полицией приводились в исполнение вынесенные ею приговоры.

Наказывая людей за всякое неисполнение или промедление в исполнении многочисленных предписаний правительства, полицейские чиновники сами вели борьбу за чистоту своих рядов. За взятки, казнокрадство и служебные злоупотребления в Москве фискалами привлекались к ответственности командир съезжего двора²⁹, чиновник канцелярии, полицейский каптенармус.

Однако реформирование Петром I полиции осталось незавершенным. Хотя в первой четверти XVIII в. происходило становление регулярной полиции, но полностью ее установление, как и многих частей государственного механизма, тогда не произошло. Вместе с тем за неполные семь лет царствования Петра I определились намеченные и сложившиеся на практике основные задачи и функции полиции, ее регулярность и профессионализм.

После смерти Петра I власть находилась в руках всесильных фаворитов, от взглядов и интересов которых зависела внутренняя и внешняя политика России. Временщики, не имевшие широкой и твердой национальной и социальной опоры, не думали о перспективе. При них произошло численное увеличение, территориальное расширение, усложнение структуры полицейских органов,

²⁸ О запрещении продавать в кабаках вино и питья во время крестного хождения и литургии при монастырях и приходских церквах и о недозволенности кулачных боёв : Сенатский указ от 11 июня 1743 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XI, № 8759.

²⁹ Съезжий двор – административно-полицейская канцелярия, полицейская управа с помещениями для арестованных.

но не было завершено определение их организационных форм. Не была принята всеобъемлющая инструкция (устав) полиции. На нее по-прежнему смотрели как на городское учреждение.

Новая система местного управления была закреплена Инструкцией 12 сентября 1728 г.: единственными органами управления и суда в губернии стали губернаторы, а в провинциях и уездах – воеводы. Полицмейстеры оставались к середине века в ведении губернаторов и воевод (но последние не могли самостоятельно наказывать полицмейстеров за их проступки). Впрочем, и сами 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 «сотоварищами».

Так, полиция была впервые децентрализована, что являлось серьезным отступлением от основ ее первоначальной организации и определило тенденцию ее последующего развития.

Укрепление органов полиции. Общее ослабление полиции после смерти Петра I было непродолжительным. «Верховникам», утвердившимся у власти, необходима была стабильная обстановка в столицах. Органы полиции укреплялись, приближались к высшему руководству страной. Главная полицмейстерская канцелярия переходит в непосредственное подчинение Верховного тайного совета. Генерал-полицмейстер получил право личного доклада императрице.



Рис. 3. Руководитель
Петербургской полиции

После вступления на престол Анны Иоанновны петербургской полицией руководит **Христофор Антонович Миних** (Буркхарт Христофор фон Миних). Он становится полным хозяином в невиской столице, хоть был и «не сведущ в делах, которые касались внутреннего управления империей» (рис. 3).

В 1731 г. московского генерал-полицмейстера подчинили Сенату, который установил штаты московской полиции³⁰. Число съезжих дворов в Москве увеличилось с 8 до 12 – это будущие «части». Каждый шестью дворами заведовали майоры – промежуточное звено в территориальном управлении городской

³⁰ О подчинении Московского генерал-полицмейстера Сенату : Именной указ, объявленный из Сената 17 февраля 1731 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. VIII, № 5700.

полицией (майоры стали прообразами частных приставов конца XVIII в.). Персонал съезжих дворов в Москве состоял из двух офицеров, двух урядников, шести солдат, одного барабанщика. Обер-офицеры в полицмейстерскую канцелярию и на съезжие дворы определялись из отставных армейских офицеров, а унтер-офицеры и солдаты временно прикомандировывались от Московского гарнизонного полка или других армейских полков.

Новому генерал-полицмейстеру **Василию Фёдоровичу Салтыкову** (рис. 4) было поручено возглавить полицию во всем государстве³¹, Петербургская полицмейстерская канцелярия вновь становилась Главной. Была установлена двойная подчиненность: Главная Полицмейстерская канцелярия по вопросам застройки Петербурга подчинялась Кабинету, а по всем прочим вопросам – Сенату. В 1745 г. должность генерал-полицмейстера по рангу была приравнена к чину генерал-поручика. В Табели о рангах генерал-полицмейстер был перемещен из V в III класс. Глава центрального полицейского учреждения оказался рангом выше президентов всех коллегий, генерал-полицмейстеры были сенаторами. Они были выведены из подчинения Сената и поступили в полное распоряжение императрицы³². Только генерал-полицмейстер мог разбирать преступления и упущения по должности своих подчиненных, и вообще он имел право «всех правосудием довольствоваться». В 1759 г. генерал-полицмейстер был полным генералом (II класс Табели о рангах). Формально Главная полицмейстерская канцелярия была уравнена с другими коллегиями и по месту в государственном механизме.



Рис. 4. Глава
полицмейстерской
канцелярии

³¹ О бытии Генерал-майору Салтыкову Генерал-полицмейстером и о имении ему главной дирекции над всеми полициями в государстве : Именной указ, данный Сенату 29 августа 1732 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. VIII, № 6165.

³² О подтверждении должности Генерал-полицмейстера, и о бытии ему под непосредственным ведением Ея Императорского Величества : Именной указ, данный Сенату 1 мая 1746 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XI, № 9283.

Петр III, вступив на престол в конце 1761 г., несколько отдал от себя полицию. Главная полицмейстерская канцелярия в январе 1762 г. вновь подчиняется Сенату. В марте того же года император назначает руководителем Главной полицмейстерской канцелярии генерала **Николая Андреевича Корфа** (рис. 5) «...и быть ему впредь до Высочайшего Нашего указа Главным Директором над всеми Полициями»³³, сохранив при этом должности генерал-полицмейстеров в обеих столицах. Глава полиции подчинялся непосредственно императору. Однако возврат к централизованному управлению полицией был лишь частичным.



Рис. 5. Главный директор
над всеми полициями

В аппарате Главной полицмейстерской канцелярии в середине столетия складывались крупные подразделения. Квартирная и архитектурная конторы заведовали постоем в Петербурге, иногда возглавляли всю деятельность полицейских съезжих дворов в городе. В архитектурной конторе были архитектор с товарищами, несколько учеников, офицеры, солдаты и канцелярские служители, а также команда трубочистов и печников во главе с мастером.

³³ О бытии Генералу Корфу главным директором над всеми полициями : Именной указ, данный Сенату 21 марта 1762 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XV, № 11477.

При полицейской канцелярии для городских нужд всегда находилось некоторое число невольников. Формировались повытье³⁴ и столы, ведавшие отдельными вопросами полицейского управления: «приводных дел», по «писанию паспортов», строительных дел, по «слежению за чистотой», счетный стол, по приходу и расходу материалов и др. Некоторые назывались экспедициями. Так, содержанием задержанных и арестованных ведала «колодничья экспедиция».

При Главной полицмейстерской канцелярии (ГПК) была учреждена церковь, 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 экспедиция³⁵.

При ГПК должны были постоянно находиться две драгунские роты в полном комплекте с амуницией и лошадьми. Армейские части помогали полиции. «Для разъездов и патруля» направлялись две роты Московского драгунского эскадрона, бывшего в ведении губернской канцелярии.

Создание полиции в периферийных городах. 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. Попытки создать регулярную полицию в городах, начатые Петром I, осуществились в 1730-е гг.

Императорской резолюцией 23 апреля 1733 г. создавались полицмейстерские конторы в 23 городах: 10 губернских, 11 провинциальных и 2 уездных. Там вводились должности полицмейстера: «...определить из имеющихся в тех Губерниях гарнизонов в Полицмейстеры, в губернских – из капитанов, а в провинциальных – из поручиков, по одному человеку к тому достойных; да для караулов и содержания съезжих дворов по одному унтер-офицеру,

³⁴ Повытье – отделение в приказе, ведающее делопроизводством.

³⁵ Об учреждении в Санкт-Петербурге при полиции особой экспедиции для розысков по делам воров и разбойников : Именной указ от 1 мая 1746 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XII, № 9284.

да по капралу, рядовых в Губернских по 8, в провинциальных по 6 человек. Канцелярских служителей по 2 человека, с жалованием и довольствием, на расходы из доходов тех же Губерний из гарнизонной суммы,...»³⁶. Новые полицейские учреждения были юридически независимы от местных органов власти. ГПК указывала полицмейстерским конторам, что они должны подчиняться только ей и не исполнять никаких указаний других органов власти. Однако губернские, провинциальные и воеводские канцелярии оказывали определенное влияние на местную полицию. Они иногда рекомендовали ГПК кандидатов на должность полицмейстера или сами назначали офицеров для исполнения полицмейстерских обязанностей. Они также требовали представления справок и отчетов от полицмейстеров, указывали на замеченные недостатки, сообщали о них ГПК. Полицмейстерские конторы создавались и по инициативе местных органов управления, которым в этом случае и подчинялись. В 1757 г. была учреждена полиция в Иркутске.

В 1730-е гг. создается ведомственная полиция. По инициативе В. Н. Татищева³⁷ в 1734 г. в Екатеринбурге для управления горнозаводским населением была создана 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 полиции.

Компетенция регулярной полиции в середине XVIII столетия претерпела отдельные (в основном частные) изменения, несмотря на то, что по поводу правомочий полицейских учреждений было издано большое количество нормативных актов.

Полицейстерская канцелярия, проводя 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 если преступник был пойман в Московской губернии, то для следствия и суда он направлялся в восстановленный в 1730 г. Сыскной приказ, ликвидированный Петром I в 1701 г. Восстановление Сыскаго приказа и существование его параллельно с полицмейстерской канцелярией в Москве не помогло в борьбе с преступностью. Известный персонаж отечественной истории

³⁶ Об учреждении полиции в городах. Высочайшая резолюция на доклад Полицейстерской канцелярии от 23 апреля 1733 г. // ПСЗ. – Собр. I. – Т. IX, № 6378.

³⁷ Татищев Василий Никитович (19.04.1686–26.07.1750) – русский историк, государственный деятель.

и литературы Ванька Каин³⁸ был знаменитым доносителем Сысского приказа «сыщик-грабитель» и одновременно главарем шайки разбойников.

Существенное место в деятельности полицейских органов занимал сыск беглых крестьян, мастеровых, солдат. Бегство рассматривалось как преступление. За необъявление в полиции о беглом виновных наказывали штрафом. Борьба с нищенством была 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». Годных к военной службе полиция должна была записывать в солдаты, драгуны и матросы, засчитывая их помещикам за поставку рекрутов, а наказанных ранее – посылать на каторжные работы. В 1738 г. Сенат предписал отсылать их туда, откуда они явились.

Полиция проводила переписи городского населения. В ее учреждениях все больше концентрировалось паспортное дело.

В 1735 г. ГПК докладывала, что воровство «умножилось близ самого Петербурга и многих людей грабят и бьют». Для ликвидации пристанища «ворам» Сенат приказал вырубать леса, а для поимки их направить из Военной коллегии и полицмейстерской канцелярии партию драгун и солдат. Для борьбы с воровством в самом городе полиция должна была строго следить, «...чтобы в домах шуму и драк не было, под жёстким истязанием; в кабаках и вольных домах вино, пиво, мед и прочее питье велеть продавать поутру с 9 часа и продолжать продажу пополудни до 7 часа, а в 7 часа пополудни кабаки и вольные дома запираить и продажи отнюдь не чинить;...»³⁹. За нарушение этого правила полиция наказывала и покупателей. Нельзя было ходить ночью без фонарей и группами более трех 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

³⁸ Ванька Каин – это кличка вора Осипова Ивана, с 1731 г. – «народный мошенник-вор», а с 1741–1749 гг. – сыщик Московской полиции, рэкетир, разбойник и главарь шайки одновременно.

³⁹ О наблюдении, чтобы в домах шуму и драк не было, и о продаже пий в кабаках и трактирах с девятого часа утра и до седьмого часа пополудни: Именной указ, данный Полицмейстерской канцелярией 17 октября 1740 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XI, № 8260.

применялись в отношении нарушителей общественного порядка – за драки, ссоры, пение песен пьяными.

С ростом городов и увеличением численности населения острее становился вопрос о безопасности движения на улицах. В указах 1730 и 1732 гг. отмечалось, что многие «ездыт в санях резво и не смирно, и верховые их люди перед ними необыкновенно скачут и, на других наезжая, бьют плетми и лошадьми топчут». Указом Анны Иоанновны от 9 января 1730 г. предписывалось ездить только на взнузданных лошадях «...со всяким опасением и осторожностью, смирно». За ослушание этого лакеев били кошками⁴⁰ и ссылали на каторгу, а помещиков штрафовали.

Осуществляя традиционный надзор за противопожарной безопасностью, полицейские чиновники требовали устанавливать на крышах домов кадки 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.

Расширялся полицейский контроль за торговлей. Борьба с «кормчеством» (запрещенным производством и торговлей спиртными напитками, а также табаком) была одной из главных задач, так как винный откуп давал значительный доход казне. Полиция следила за соблюдением указа о местах расположения питейных домов и отведении места для торговли⁴¹. На полицию возлагалась борьба с пьянством, но, поскольку питейный сбор был важным источником доходов правительства, ежегодно открывались десятки новых кабаков.

Полиция следила за ценами на рынке, пресекала спекуляцию. Полицейские чиновники клеймили предназначенное к продаже мясо, следили, чтобы не торговали ядовитыми материалами, контрабандными и не оплаченными пошлиной товарами, изделиями из порченого золота и серебра, контролировали весовые и измерительные приборы.

Значительное место в деятельности полиции занимала борьба с азартными играми. В России они были запрещены еще с XVII в.

⁴⁰ Кошки – короткие четыреххвостные плетки с узелками (утолщениями) на «хвостах».

⁴¹ О нестроении лавок, шалашей, питейных домов и подобного строения близ церквей, а особливо на кладбищах : Сенатский указ от 26 января 1747 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XII, № 9365.

За соблюдением этого правила устанавливался надзор воевод и объезжих голов. В начале XVIII в. ряд нормативных актов запрещал игры в карты или кости на деньги сначала военным (Военный Устав, Морской Устав), а затем и другим лицам.

Полиция следила за соблюдением нравов и боролась с развратом – «...от Полиции определённым командам таких непотребных жён и девок и сводниц смотреть и, пристойным образом разведывая оных, ловить и приводить в Главную Полицию, а затем оттуда с запискою присылать в комиссию...»⁴².

Занимаясь благоустройством городов, полиция распоряжалась замощением улиц, площадей, рынков, починкой дорог, ремонтом мостов, очисткой рек, посадкой деревьев и т.д. В функции полиции входило освещение улиц. Сохранялась полицейская регламентация строительства. Полиция принуждала застройщиков к быстрейшему возведению зданий, рассматривала земельные споры.

Полиция ведала воинским постоем, ведь даже для гвардейских полков казармы в Петербурге были построены только в 1835 г.

Велся учет иностранцев: два раза в неделю Главная полицмейстерская канцелярия обязана была подавать дежурным генерал-адъютантам императрицы ведомости о приехавших в столицу иностранцах.

Крестьянская война 1773–1775 гг. показала слабость государственного аппарата, прежде всего местного, его неэффективность. Накопилось огромное количество законодательных актов, которые все больше расширяли полномочия полиции, задачи полиции были столь обширны, что она сосредоточила в своих руках административную, судебную и даже законодательную власть.

Екатерина II была знакома с двумя взглядами на полицию современной ей юриспруденции:

1) под полицией следует понимать порядок в государстве вообще;

2) ведомству полиции принадлежит все то, что «служит сохранению благочиния в обществе»⁴³. Этот взгляд был принят Екатериной, но по-прежнему компетенция полиции определялась весьма широко, и главной оставалась функция пресечения антиправительственных выступлений. Полиция рассматривалась как орган городского управления.

⁴² О поимке и приводе в главную полицию непотребных жён и девок : Именной указ, объявленный из Кабинета Ее Величества Полицмейстерской канцелярии 1 августа 1750 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XIII, № 9789.

⁴³ Благочиние – поддержание порядка и безопасности.

В первые годы своего царствования Екатерина II приняла ряд мер по совершенствованию деятельности полиции. Были увеличены штаты руководящих сотрудников Главной и Московской полицмейстерской канцелярии. Розыскная экспедиция в Санкт-Петербурге в 1763 г. была выделена из Главной полицмейстерской канцелярии и стала самостоятельным учреждением, подчиненным юстиц-коллегии⁴⁴.

Таким образом, следственно-розыскные и судебные функции постепенно изымались из ведения полиции. Разделение административных и судебных функций было одним из принципов, выдвигаемых философами-просветителями, передовой политико-правовой теории XVIII в.

Екатерина II разделила Правительствующий Сенат на шесть департаментов. К компетенции Третьего департамента относился контроль за деятельностью всех полицейских органов в империи.

Характерными документами екатерининского времени были знаменитый «Наказ императрицы Екатерины II, данный комиссиям о сочинении проекта нового Уложения» с дополнительной XXI главой «О благочинии, называемом инако полицией» и один из Наказов государственных учреждений – «Наказ Главной полиции». Ее задачей было «вкоренять в сердца обывателей страх божий и одновременно следить за поведением священнослужителей, которые дабы публика не лишалась доверенности к чинам полиции, не имели права осуждать ее действия публично». Полиция должна была наблюдать за тем, чтобы «дети почитали родителей, чтобы каждый подданный жил, а после смерти был бы похоронен в соответствии со своим социальным положением, чином и званием».

Начальник полиции и его помощники, утверждалось в «Наказе Главной полиции», должны быть освобождены «от всякого недостатку (в денежном смысле), чтобы могли избежать того, что может повредить чистоте их совести». Полиция должна была обладать правом наказывать выражавших «непочтение к ней и ее служащим».

⁴⁴ О бытии в Санкт-Петербурге особой розыскной экспедиции до высочайшей конфирмации штатов; о решении подлежащих ей дел по своим определениям, кроме сомнительных, и на которые нет точных законов; об исполнении ее решений о колодниках с утверждения Губернской канцелярии и об отсылке пойманных в Санкт-Петербурге и в уезде воров и разбойников из Главной полиции и других мест прямо в оную экспедицию : Сенатский указ от 4 июля 1763 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XVI, № 11871.

Очень важным было провозглашение того, что «полиция властна над всеми, не исключая никого, какого бы он звания не был».

Осуществляя функции охраны правопорядка, государство стремилось обеспечить, насколько это было возможно в то время, независимость полиции «от сильных, знатных и богатых», так как нередко их злоупотребления своей властью над крепостными, зависимыми от них людьми становились причинами преступлений, массовых беспорядков. Еще в начале царствования Екатерине пришлось столкнуться с делом знаменитой московской помещицы Салтыковой, замучившей до смерти около 100 своих дворовых. При расследовании выяснилось, что многочисленные и многолетние жалобы на нее в полицию были бесполезны, так как сам начальник московской полицмейстерской канцелярии получал от Салтыковой взятки.

Приведенные и другие положения «Наказа Главной полиции» были лишь частично воплощены в последующих нормативных актах, практике организации и деятельности полицейских органов.

Основными нормативными документами, определяющими компетенцию, функции, организацию полиции с конца XVIII в., сохранившими свое значение и в последующее время, стали «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи»⁴⁵ и «Устав благочиния, или полицейский»⁴⁶.

Введено новое административно-территориальное деление. Провинции упразднялись, число губерний увеличивалось до 50. Две или три губернии объединялись в наместничества. Наместник был главой местной администрации и полиции, ему подчинялись войска. Исполнительным органом было наместническое правление из двух-трех советников.

Иначе решался вопрос о руководстве уездами, в которых создавалась уездная полиция. Вместо воеводской канцелярии вводился нижний земский суд. Его возглавлял земский исправник или капитан. На нижний земский суд возлагалась основная полицейская функция – сохранять в уезде «благочиние, добронравие и порядок». Хотя исправник наследовал только часть компетенции воеводы, но там, где были воеводские канцелярии, новые органы создавались быстрее.

⁴⁵ Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XX, № 14392.

⁴⁶ Устав благочиния, или полицейский от 8 апреля 1782 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XXI, № 15379.

Охрана тишины и спокойствия в уездном городе возлагалась на городничего. Он принадлежал к VIII классу (чин сухопутного майора). Вот как определялись его обязанности:

«253. В каждом уездном городе, где нет коменданта, определяется городничий; где же есть комендант, то поручается им исполнение нижеписанного в сей главе (в столице же обер-полицмейстеру).

254. Городничий – не судья, но долженствует: 1. Иметь бдение, дабы в городе были сохранены благочиние, добронравие и порядок; 2. Чтоб предписанное законами полезное в городе исполняемо и сохраняемо было; в случае же нарушения одного городничий по состоянию дела, несмотря ни на какое лицо, всякому напоминать может о исполнении предписанного законом; а в случае непослушания даст о том знать судебного месту для суждения виновного; городничий в городе право имеет привести в действие повеления, решения палат и прочих судов.

259. За мерами и весами в городе имеет городничий общее с городовым магистратом смотрение.

262. Городничий ни в каком опасном случае город не покидает под опасением лишения места и чести.

264. Буде в городе окажется ослушание от целого общества, то городничий о сем уведомит... наместническое правление и генерал-губернатора... а между тем приложит старание ослушных привести в послушание, по мере данной ему власти.

267. Буде в городе окажется скопище воров и беглых людей, то городничий, не теряя времени, приложит возможное старание воров иметь, в чем каждый дом в городе обязан подавать руку помощи.

269. Городничий смотрение иметь должен в городе за мостами, переправами и улицами...

274. Городничий словами долженствует поощрять обывателей не токмо по всякому роду дозволенного трудолюбия, рукоделия и промысла, но и вообще всех людей, в городе живущих, и добронравию, человеколюбию и порядочному житию»⁴⁷.

По «Уставу благочиния, или полицейскому» определялось устройство полицейского аппарата городов, который существовал отдельно от уездного – «1. В каждом городе благочиние поручается

⁴⁷ Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775 г. Гл. XIX «О городничем и его должности» // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XX, № 14392.

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...»⁴⁸. Ратманы – это выборные члены от купечества.

Во главе полиции столиц стоял обер-полицмейстер, являвшийся председателем полицейского общегородского учреждения – управы благочиния. Как и все полицейские органы, она проводила предварительное следствие и судила по мелким уголовным делам. В каждом губернском городе управу благочиния возглавлял полицмейстер или обер-комендант. Город, насчитывавший более 4000 дворов, подразделялся на части во главе с частным приставом. Центром части 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 осуществляли квартальный надзиратель и его помощник – квартальный поручик.

Частный пристав следил за тем, чтобы не нарушался «Закон божий», уголовные преступления не оставались без наказания, чтобы в его части ничего не предпринималось против Ее Императорского Величества, сохранялись мир и тишина между гражданами. Если он отсутствовал в части в течение хотя бы двух часов, исполнение своих служебных обязанностей должен был поручить соседнему частному приставу. При служебных передвижениях его сопровождали два сержанта. Жить должен был в пределах своей служебной части, а его дом – быть открытым днем и ночью, чтобы всякое время он мог выслушивать жалобы, донесения, а также осуществлять стражу преступников. Ежедневно в 7 часов утра квартальные надзиратели и поручики сообщали ему о происшествиях. Квартальный 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 до 5 ч) улицы рогатками, заботился, чтобы на улицах горели костры для обогрева бездомных.

⁴⁸ Устав благочиния, или полицейский от 8 апреля 1782 г. Ч. 1. А. Примерный штат градского благочиния, или полиции // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XXI, № 15379.

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. Городскую полицию подчинили военным губернаторам или военным комендантам: «...Я нахожу дать вам иной резолюции, как сослаться на Военный Устав, в котором достаточно есть предписаний по полицейской части и в коем найдёте вы всё то, что относится к полиции, подлежит ведению Коменданта, а под ним Плац-Майору;...»⁴⁹. Иногда в городе были одновременно городничий, полицмейстер и комендант, сохранялись территориальные подразделения. Были отменены нижние земские суды и управы благочиния.

Деятельность политической полиции. Если в Европе полиция была по своим функциям нераздельна, то в России возникает как бы некое деление: появляются органы общей полиции и политической. Прообразом политической полиции был возникший при Петре I Преображенский приказ в Москве, возглавляемый князем Фёдором Юрьевичем Ромодановским (рис. 6). Почти в это же время в Петербурге действовала Тайная канцелярия под началом графа Петра Андреевича Толстого (рис. 7), созданная вначале для следствия по делу царевича Алексея.



Рис. 6. Глава Преображенского приказа



Рис. 7. Глава Тайной канцелярии

⁴⁹ О подчинении всех дел ведомству коменданта : Именной Указ, данный военному Губернатору 18 марта 1797 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XXIV, № 17878.

В конце XVII в. Преображенский приказ стал органом следствия и суда по политическим преступлениям (измене, бунту и «непристойным речам» против царя и членов его семьи).

Из поступавших в Преображенский приказ доносов отбирались те, которые носили политический характер. Политический процесс основывался на Соборном Уложении 1649 г., а также на новых законах Петра I. Он начинался с письменного или устного доноса о «государственном слове и деле», который изветчик мог сделать в любом приказе, местном учреждении, церкви, на базаре, на улице, дома, но обязательно в присутствии свидетелей. В ближайшее правительственное учреждение доставлялись и изветчик, и обвиняемый. Для проверки правильности доноса проводились «повальные обыски». Если обвиняемый отрицал свою вину, то Приказ прибегал к пытке, закон разрешал пытать трижды, причем, как правило, пытали и доносчика.

Перегрузка Преображенского приказа, а также его отдаленность от Петербурга вынудили правительство создать Тайную канцелярию⁵⁰. 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 (непочтении к царской фамилии), о самозванстве, несоблюдении молебнов в царские дни, дела об измене, волшебстве, казнокрадстве, взяточничестве. Здесь прошли такие крупные процессы, как дело царевича Алексея и его сообщников, придворное уголовное дело фаворитки Петра I Марии Гамильтон, о злоупотреблениях в Астрахани и пр. «Следование» (допросы и очные ставки свидетелей, обвиняемых, доносчиков) проводилось секретарями канцелярии. Во время допросов практиковались пытки на дыбе, раскаленными щипцами, горящими вениками (рис. 8).

Следственный процесс базировался на так называемой теории формальных доказательств, возникшей в западноевропейских монархиях. Эта теория определяла, что следствие и суд в оценке доказательств должны исходить из заранее данных и установленных предписаний закона. Роль судей сводилась лишь к механическому применению этих формальных правил, не оставлявших места для анализа обстоятельств преступления.

⁵⁰ Об учреждении канцелярии для дел, переданных по именному указу от 24 марта 1731 г. в ведомство генерала Ушакова; об именовании оной канцелярии Тайных розыскных дел и о сношении оной канцелярии с коллегиями : Сенатский указ от 6 апреля 1731 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. VIII, № 5738.



Рис. 8. Глава Тайной канцелярии

Все доказательства подразделялись на «совершенные» и «не-совершенные». «Царицей доказательств» считалось признание обвиняемого. И хотя установление следственного процесса было положительным явлением, однако он, во-первых, не устранил пытки, во-вторых, канцелярский порядок рассмотрения дела в отсутствие гласности порождал в суде волокиту, еще более не преодолимую, чем знаменитая «московская волокита»⁵¹.

Дворцовые заговоры и борьба за власть подняли значение тайной службы. Канцелярия тайных розыскных дел при Анне Иоанновне и Елизавете Петровне превратилась в весьма влиятельное учреждение. Все органы государственного управления должны были немедленно исполнять ее распоряжения, к ней же отсылались все подозреваемые и свидетели.

В 1762 г. император Петр III упразднил Тайную канцелярию и «Слово и Дело»: «1) Вышеупомянутая Тайная розыскных дел канцелярия уничтожается отныне навсегда, а дела оной имеют быть взяты в сенат, но за печатью к вечному забвению в архив положить».

2) Ненавистное выражение, а именно: слово и дело не долженствует отныне значить ничего; и Мы запрещаем употреблять оного никому;...»⁵².

⁵¹ Московская волокита – в период царствования Ивана III московские приказы забрали в свои руки решение большинства тяжёбных дел, поэтому истцу и ответчику необходимо было «волочиться» за решением дела в Москву, а в Москве дело рассматривалось бесконечно долго.

⁵² Об уничтожении Тайной розыскной канцелярии : Манифест от 21 февраля 1762 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XV, № 11445.

Но при Сенате была учреждена Тайная экспедиция, которая и ведала политическим сыском. Во главе ее стоял С. А. Шешковский – один из руководителей бывшей канцелярии. Екатерина II сама опекала политический сыск и подчинила Тайную экспедицию генерал-прокурору, а ее московскую контору – генерал-губернатору П. С. Салтыкову (рис. 9).



Рис. 9. П. С. Салтыков

Через Тайную экспедицию Сената прошли все крупные политические процессы последней четверти XVIII в.: Е. И. Пугачева, А. Н. Радищева, Н. И. Новикова и др. (рис. 10–12).

Следует отметить, что именно в XVIII в. была заложена основа организации российской полиции, определены ее функции и организационные формы, направления и методы работы. Отличительная черта полиции России второй половины XVIII в. – многообразие форм в различных городах и местностях империи, что во многом обуславливалось отсутствием центрального органа управления полицейскими учреждениями.



Рис. 10. Казнь
фальшивомонетчиков
на Руси



Рис. 11. Колесование.
Казнь пугачевцев

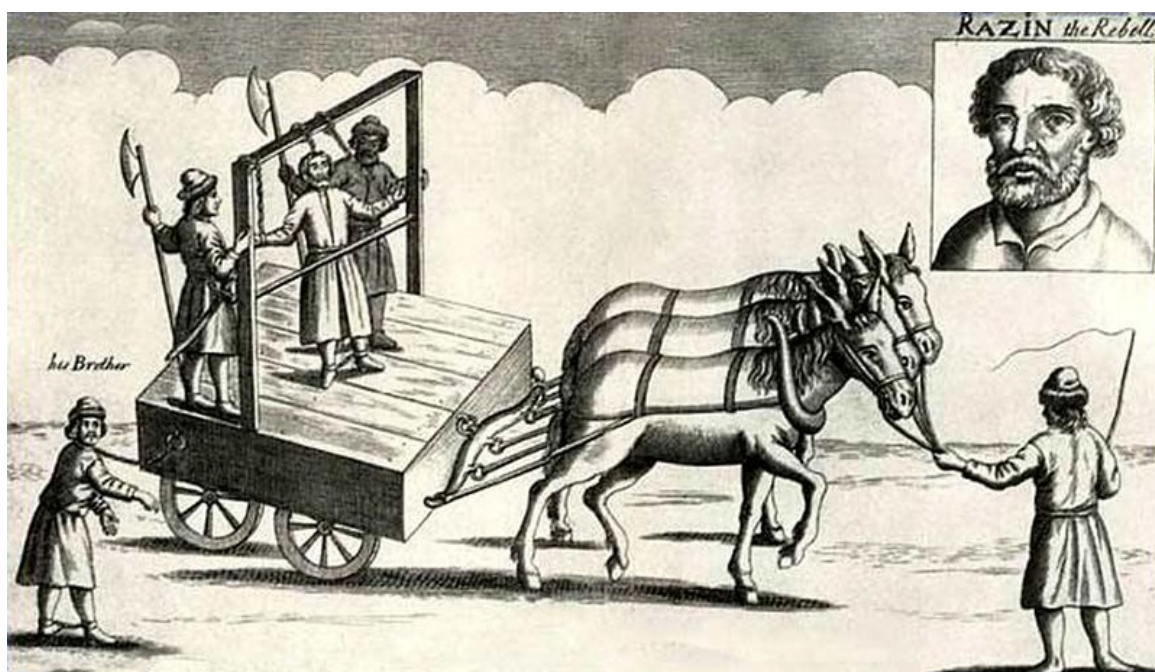


Рис. 12. Перевозка Степана Разина в Москву

3. ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.

В первые десятилетия XIX в. в России произошли значительные изменения в организации управления государством.

Созданная в это время система высших и центральных государственных органов просуществовала с незначительными изменениями до 1906 г., когда была учреждена Государственная Дума, преобразован Государственный Совет и приняты «Основные законы Российской империи».

Реформа государственных учреждений определялась как внутренними причинами – необходимостью приведения в соответствие системы управления с изменявшимися социально-экономическими условиями, для обеспечения традиционного в России деятельного участия государства в экономической, общественной жизни, так и внешними обстоятельствами – прежде всего войнами с наполеоновской Францией.

Следует учитывать и субъективные факторы проведения реформ в это время, игравшие не последнюю роль в истории России, а именно политическую ориентацию и преобразовательные планы вступившего на престол в 1801 г. императора Александра I и его ближайшего окружения. Начало царствования Александра I «характеризуется горячим и искренним приступом к реформам по инициативе самого юного императора. В то же время это был период самых розовых, хотя и очень неопределенных надежд и ожиданий со стороны общества».

Реформы государственного аппарата вызвали надежды в одних и опасения в других кругах русского общества (оказавшиеся напрасными), расценивавших их как начало движения в сторону ограничения самодержавия, к конституционной монархии.

В это время декларировалось повышение роли Сената в управлении государством: был создан высший законосовещательный орган «Непременный совет», преобразованный вскоре в Государственный совет, был организован Комитет министров; проводились другие изменения в системе государственного управления, предпринималась очередная попытка кодификации российского законодательства.

Александр I попытался привить в России методы правления западноевропейского абсолютизма и хотел предстать перед подданными в облике легитимного защитника их интересов. Император намеревался осуществить рационализацию органов власти и управления с усилением их централизации.

1 января 1802 г. были приняты новые штаты для 37 губерний, а указом от 12 февраля 1802 г. «О восстановлении разных присутственных мест...»⁵³ вместе с городскими думами в обеих столицах восстанавливались Управы благочиния на основании Полицейского Устава 1782 г. Вместе с ними для «удобства отправления дел Земской Полиции» к семи уездам Санкт-Петербургской губернии добавился еще один, а в Московской губернии к существующим 10 уездам – еще три. При этом выражалась надежда на «лучшую связь и соразмерность» столичного управления с «частью губернской», а сбережение городских доходов планировалось достичь «знатным уменьшением издержек, употребляемых на содержание обширных штатов мест, доселе существовавших». К полицейской части относились пп. 1, 6 и 8. В них предусматривались следующие меры: передача содержания и освещения фонарей и мощения улиц, лежащих против «мест казенных», на их счет; замена «тягостной для обывателей и неудобной для самой полиции поставки будочников натурою наймом вольных людей» самой Управою; уменьшение воинской полицейской команды и составление ей в помощь двух эскадронов драгун на казенном содержании и «комплектуемых на бывшем до 1796 г. основании».

Последние слова можно рассматривать как ключевые в деятельности Александра I в первые месяцы его правления. Император считал необходимым восстановить те ликвидированные Павлом I государственные органы и учреждения, которые существовали и действовали при Екатерине II, и только затем двигаться дальше по пути реформ и преобразований.

Министерство внутренних дел было образовано 8 сентября 1802 г. в числе восьми министерств – «I. Управление государственных дел разделяется на 8 отделений, из коих каждое, заключаая в себе все части, по существу своему к нему принадлежащие, составляет особое министерство и находится под особым управлением Министра, коего мы назначаем ныне или впредь назначить заблагорассудим. IV. Должность Министра Внутренних Дел

⁵³ О восстановлении разных присутственных мест и о штатном положении Санкт-Петербургской и Московской губерний : Указ от 12 февраля 1802 г. – URL: <http://www.runivers.ru/lib/book3139/>

обязывает его печись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей Империи... Сверх того низлагается на него долг стараться всеми мерами об отвращении недостатка в жизненных припасах и во всём, что принадлежит к необходимым надобностям в общежитии...»⁵⁴. На Министерство внутренних дел возлагались функции по делам сословий, городскому и земскому хозяйству, пожарной и продовольственной части, врачебной части. Оно возглавляло деятельность местных административных и полицейских учреждений.

После создания в сентябре 1802 г. Министерства внутренних дел не вся полиция сразу была переведена в его ведение. Руководство ею в городах, управляемых военными комендантами, осуществлялось Министерством военно-сухопутных сил, а в портовых городах – Министерством военно-морских сил.

Поскольку сформулированные Указом от 11 мая 1801 г. основания для управления полицией полностью не ликвидировали «недоразумения в сношениях Полицейских», император Александр I повелел министру внутренних дел графу (рис. 13) совместно с министерствами военных сухопутных и морских сил, «точнее сообразив все доселе примеченные по сей части затруднения, сделать удобное и сколь можно едино-образнейшее положение».



Рис. 13. В. П. Кочубей

⁵⁴ Об учреждении Министерств : Манифест от 8 сентября 1802 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XXVII, № 20406.

Во исполнение этой высочайшей воли министр внутренних дел связался с министром военных сухопутных сил и с товарищем министра морских сил и представил доклад «О настоящем положении Полицейского по городам управления и об удобнейшем на будущее время его устройстве». В докладе все города по типу управления полицией подразделялись на пять категорий:

1) города, где власть гражданская соединена с воинской в лице военного губернатора и где полиция подчинена комендантам;

2) губернские города, где нет военных губернаторов и которые по гражданской части подчинены губернскому правлению, а по полиции – комендантам;

3) уездные города, которые по гражданской части подчинены губернскому правлению, а по полиции – коменданту;

4) губернские и уездные города, где нет комендантов и где все подчинено или военному или гражданскому губернаторам, и где полиции управляются городничими;

5) те малые заштатные города, где полиции управляются ратушами.

Перечисляя неудобства данного управления полицией, главнейшими из них министр назвал следующие:

– в городах, где есть городничие, например, в таких многолюдных и торговых, как Ярославль, Кострома, Калуга, по последним штатам предусматривался как в любом уездном городе «чиновник VIII класса с 300 рублями жалованья и 130 рублями на все расходы». Управление же такими городами с населением 10–20 тысяч человек в отличие от «малых городов в 200–300 бедных обывательских домов» силами одного человека было признано невозможным всеми губернаторами, о чем они и докладывали в своих отчетах;

– в городах, где полицией управляют коменданты как органы военного ведомства, ни губернатор, ни губернское правление «не могут призвать их к ответственности, иначе как через Сенат или Министра». С другой стороны, так как городская полиция «состоит на иждивении обывателей», то средства на ее содержание коменданты получают у Думы под началом губернатора, который может препятствовать отпуску нужных сумм, но не может требовать от коменданта отчета об употреблении сумм полученных;

– в городах, где военные губернаторы соединяют в себе власть гражданскую, изложенное выше неудобство уменьшается, но коменданты и здесь не имеют достаточного времени «на полицейские надобности».

Показав, таким образом, затруднения в существующей организации управления полицией, граф В. П. Кочубей далее изложил свои предложения по его реформированию. В заключение министр выразил надежду, что если «общее правило для состава Полицейского Начальства будет за благо принято», то он по мере поступления от губернаторов «сведений и представлений» будет представлять на утверждение Его Величества штаты каждой полиции. Это, по мнению министра, позволит иметь устройство полиции, «соразмерное каждому городу, его доходам и своей умеренностью и простотой», легко приспособляемое к любым переменам в будущем.

Высказанные в докладе министра внутренних дел предложения получили высочайшее одобрение и практически дословно вошли в текст Указа от 24 октября 1803 г.⁵⁵ В нем закреплялись три модели управления полицией на всей территории империи.

Первая модель: «I. О полиции в тех городах, где употребляется она городничим под главным начальством гражданских или военных губернаторов с гражданской властью: 1) Поелику общее положение о управлении сих городов городничими без назначения им в помощь приставов и надзирателей, в некоторых из них по многолюдству населения их или стечению промыслов оказалось из опыта весьма недостаточным: то и признаётся нужным полицейское управление в сих городах снабдить особнным штатом, пространству каждого и местным уважениям сообразным. 2) Начальниками полиций в сих городах имеют быть полицмейстеры... 5) Издержки на содержание полиции и ее штата, из городских доходов назначаемые, в каждом городе должны быть приведены в известность и подчинены ежегодной ответственности и отчету губернатора, думы и полицмейстера, как в штате казанской полиции вновь подтвержденном подробно означено. 6) На сих главных основаниях министр внутренних дел по сношению его с начальниками губерний и по соображению всех местных обстоятельств, по мере доходящих к нему сведений, составляя особенные штаты с назначением частей, кварталов, числа людей и им окладов, будет подносить их НАШЕМУ утверждению. 7) Положение сие распространить и на те уездные города, где производятся значащие торги, бывает стечение народа или есть особенные местные промыслы.

⁵⁵ О полицейском управлении вообще: о губернаторах военных и гражданских, комендантах, полицмейстерах и городничих : Именной указ от 24 октября 1803 г. // Полное собрание законов... – С. 170–175.

Вторая модель: «II. О полиции для губернских и уездных городов, где управляют ею коменданты: 1) Положение, в 1-й сего указа означенное, об определении полицмейстеров и составлении штатов, распространяется и на те города, где существуют ныне коменданты. 2) Полицмейстеры, в сих городах определяемые, имеют состоять под непосредственным ведомством военных губернаторов, а где их нет – гражданских. 3) Коменданты в сих городах, управляя всем, что принадлежит до полиции воинской и вверенных им гарнизонов, не входят ни в какие дела до управления городской полиции принадлежащих. 4) Полицмейстеры, управляя полицией, все законом определенные требования комендантов по связям службы и общего благоустройства должны удовлетворять, содействуя им, поскольку от власти их и гражданского управления зависеть может. В случае же требований, власть их превышающих, должны они немедленно представлять военным, а где их нет – гражданским губернаторам. Коменданты со своей стороны обязаны также содействовать полицмейстерам во всем, что к сохранению тишины и благоустройства и к взаимному порядку между воинскими людьми и обывателями относиться может. 5) Поелику коменданты обязаны по начальству своему представлять сведения о состоянии вверенной им части и происшествиях, то по связи их местопребывания с городом полицмейстеры должны доставлять им эти сведения о происшествиях в тот же день, как они случатся, по формам, кои от министров военных сухопутных сил и внутренних дел разосланы будут. 6) Форштадты в крепостях собственно так называемых должны оставаться в точном управлении комендантов, и полиция в них никакой другой зависимости, ни другого начальства кроме их иметь не должна. 7) К сему роду управления должны причислять и те города, где число обывателей так мало, что гарнизон и крепость составляют в них и где дома обывателей должны быть признаваемым форштадтом. В сих последних городах власть коменданта объемлет как воинскую, так и городскую полицию: по делам гражданским он сносится непосредственно с губернатором; а дела тяжёбые и уголовные между жителями отсылает в надлежащие присутственные места по порядку».

Третья модель: «III. О полиции в городах, где находятся порты: Города сии можно разделить на три рода: 1) порты военные; 2) порты купеческие, где значащая производится торговля; 3) порты торговые вместе и военные.

1) В портах первого рода, или военных, по общему и необходимому правилу единства все части управления должны стекаться к одному морскому начальству. 2) Полиция в сих городах безо всякого изъятия принадлежит управлению морских начальников и хотя бы в них и находилась часть жителей, гражданскому ведомству подлежащих; но все они по полиции должны состоять во власти морского начальника,... 3) В портах второго рода, или купеческих, полиция состоит в ведомстве градоначальников, а где их нет – в ведомстве полицмейстеров, определяемых на том же основании, как в 1-й статье сего указа установлено... 5) В городах портовых третьего рода, или смешанных, где морской начальник не состоит на праве военного губернатора: там полицией управляет полицмейстер, определяемый на общем правиле в 1-й статье изображенном; он сносится с морским начальником сообщениями. 6) В портах смешанных, где морские начальники состоять будут на праве военных губернаторов, там, соединяя в себе все части как воинского, так и гражданского устройства, будут они управлять всеми предметами, к порту и городу принадлежащими без всякого изъятия... Полицмейстеры должны быть определяемы предпочтительно по их выбору и представлениям, и к ним во всем относиться, а они от себя уже будут иметь сношения с гражданскими губернаторами».

«По сим главным правилом, – говорилось в заключении указа, – свойственного каждого рода городов полицейского управления, назначив какие именно города, крепости и порты, к которому из означенных родов отнести должно и какое по тому в каждом из них иметь быть начальство полиции, МЫ не оставим в свое время доставить в Правительствующий Сенат подробное расписание к надлежащему исполнению».

Осенью 1803 г. Министерство внутренних дел приступило к сбору документов, необходимых для проведения намеченной реформы полиции. Наряду с Уставом благочиния Указ от 24 октября с момента его утверждения стал правовой основой организации городских полицейских учреждений того периода. В соответствии с Указом во всех крупных и губернских городах руководство полицией передавалось полицмейстерам, которые через губернские правления подчинялись Министерству внутренних дел. Полицмейстеры должны были появиться и в небольших городах, где руководство администрацией и полицией находилось в руках городничего.

В соответствии с Указом министр внутренних дел стал постепенно представлять на высочайшее утверждение новые штаты для городских полиций. Так, в 1803 г. новые штаты полиции получили города Астраханской, Тверской, Тульской, Минской и Рязанской губерний. В 1804 г. были утверждены новые штаты полиции Санкт-Петербурга, Одессы, 15 губернских и 10 уездных городов и учреждено было градоначальство в Феодосии; в 1805 г. новые штаты были введены в 7 губернских и 11 уездных городах, а в 1806 г. – в Москве, Николаеве и Таганроге.

Что касается органов сельской полиции, то они по-прежнему существовали в виде нижних земских судов. Малочисленность земских полицейских чинов вынудила императора Александра I уже в первые годы своего правления подумать об их увеличении, если не повсеместно, то хотя бы в тех губерниях, где нужда в этом, по его мнению, была особенно острой.

Попытка преобразования земской полиции относится к 1806 г., когда был сделан первый опыт соединения земской и городской полиции в Московском уезде. Вступивший в силу 1 декабря Указ Московскому военному губернатору базировался на его собственном представлении о необходимости соединения действий обеих полиций⁵⁶. Учитывая большую территорию старой столицы, ее традиционные связи с ближайшими деревнями, указ предписывал: «1. Московский уезд в отношении земской полиции разделить на 6 станов по расписанию, от вас представленному. 2. В каждом стане определить одного станового пристава. Места сии наполнять из квартальных надзирателей московской полиции. 3. Приставы имеют быть подчинены земскому исправнику. 4. Действие Московской градской полиции в случае поисков и преследования виновных не пресекать городской чертою, но продолжать до первого стана земской полиции, коего пристав обязан принимать деятельнейшие меры и удовлетворять требованиям градской полиции, не ожидая предписания земского начальника... 6. Сумма, потребная на содержание сих приставов с канцелярскими потребностями, всего на 6 станов по исчислению, от вас представленному, 3504 рубля составляющая, имеет быть отпускаема с будущего года из Казначейства вместе с прочими по губернии расходами». Этот Указ усиливал взаимодействие Московской уездной и городской полиции, предоставляя последней право действовать в уезде

⁵⁶ О градской и земской полиции, разделении последней на станы и становых приставов : Указ Московскому военному губернатору от 1 декабря 1806 г. // Собрание законов... – СПб., 1823. – С. 206.

без предписаний исправника и передавая вновь создаваемые полицейские учреждения на казенный счет. Однако такой порядок не был распространен на другие местности империи в рассматриваемый период. Накопленный опыт был востребован лишь в 1862 г. при проведении очередной полицейской реформы.

История Министерства внутренних дел в первой половине XIX в. делится на три периода: с момента образования по 1809 г. – период учреждения; с 1810 по 19 ноября 1825 г. – период преобразований; с 19 ноября 1825 г. по 1860-е гг. – период стабилизации.

Структура МВД и направления его деятельности постоянно изменялись, уточнялись, неизменным было одно: этот орган, с одной стороны, занимался благоустроительными делами, а с другой – зорко следил за состоянием благонадежности в стране, порядка и преступности.

В нем первоначально было образовано четыре 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. обе эти экспедиции были объединены. Четвертая экспедиция называлась «экспедицией общественного призрения», в ее ведении были больницы, «богоугодные заведения», содержание тюрем.

Управление полицией находилось в компетенции второй экспедиции. Она называлась «Экспедиция спокойствия и благочиния» и состояла из двух отделений. На первое отделение возлагались: «Предметы 1-го стола: 1-е) Общие сведения о происшествиях по губерниям, и прибывающих, и отбывающих за границу, наблюдение за составлением обывательских книг по городам и проч. ...2-й стол... 5-е) Дела о штатных и разных полицейских командах, ночной пожарной страже, о содержании тюрем, смиренных и рабочих домов, провожание колодников и проч. ... Предметы II отделения... 10-е) Донесения и жалобы в нарушении прав во власти и повиновения. Меры к восстановлению порядка, в сих случаях принимаемые... 11-е) Жалобы на подчинённые полицейские места в медлительности, проволочке или неправильном производстве по делам, в насилии и самоуправстве личном...»⁵⁷.

⁵⁷ Об экспедиции департамента внутренних дел и присоединении к губернским правлениям строительных экспедиций : Указ от 20 апреля 1806 г. // Собрание законов... – С. 199–204.

Первым министром внутренних дел был назначен граф Виктор Павлович Кочубей, крупнейший государственный деятель России первой половины XIX в. Министр по штату 1802 г. получал 12 000 руб. столовых и 5000 руб. квартирных. Его заместителем стал также один из членов Негласного комитета и личный друг царя Павел Александрович Строганов. Пользуясь доверием императора, В. П. Кочубей решительно и быстро решал вопросы развития Министерства, полицейской системы. 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». Ранее полиция сама на себя собирала налоги с жителей.

Разнородность задач Министерства внутренних дел тормозила управление полицией. В 1806 г. В. П. Кочубей и М. М. Сперанский⁵⁸, проанализировав деятельность Министерства, предложили проект его реорганизации. Некоторые его функции по руководству хозяйством были переданы в другие ведомства. В 1807 г. В. П. Кочубей подал в отставку, в знак несогласия с внешнеполитическим курсом правительства России. Экспедиция спокойствия и благочиния получила название экспедиции государственного благоустройства, она была самой большой в Министерстве.

В стремлении усовершенствовать государственное устройство России Александром I и его окружением обсуждался вопрос о возможности ограничения монархии. М. М. Сперанский подготовил проект реорганизации органов власти и управления – «Введение к уложению государственных законов». Документ предусматривал создание законодательной Государственной Думы, Государственного Совета и значительную реорганизацию министерств. Реализована была только часть проекта. В 1810 г. создается Государственный Совет и почти одновременно издается манифест «О разделении государственных дел на особые управления...»⁵⁹, который предусматривал создание специального Министерства полиции.

В задачи Министерства полиции (1811–1819) наряду с борьбой с преступностью должны были войти проведение рекрутского

⁵⁸ Сперанский М. М. – первый начальник канцелярии МВД, в 1806 г. – директор департамента Министерства внутренних дел; видный государственный деятель.

⁵⁹ О разделении государственных дел на особые управления с означением предметов, каждому управлению принадлежащих : Манифест от 28 июля 1810 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XXXI, № 24307.

набора в армию, охрана государственных запасов продовольствия, таможенный контроль, содержание и трудоиспользование осужденных, обеспечение исправности и безопасности дорог. Министерство полиции должно было также осуществлять явный и тайный надзор за иностранцами в России. Первым министром полиции был назначен генерал-адъютант императора **Александр Дмитриевич Балашов** (рис. 14), который с начала войны 1812 г. выполнял особо важные поручения царя. Фактически исполняющим обязанности до 1819 г. был **Сергей Кузьмич Вязмитинов** (рис. 15).



Рис. 14. А. Д. Балашов



Рис. 15. С. К. Вязмитинов

На время отсутствия императора и А. Д. Балашова ему поручалось заведование министерством полиции и управление Петербургом. Кроме обеспечения внутренней безопасности, Министерство полиции наделялось правом надзирать за «окончательным исполнением законов по всем вообще министерствам». Министр полиции имел право требовать сведения от всех местных органов, минуя соответствующие им министерства, тем самым полиция обособлялась от административного аппарата, стояла над ним, контролируя его деятельность: «58. Существо власти, вверяемой министру полиции, состоит в том, чтоб действие его и главным надзором законам и учреждениям, к охранению внутренней безопасности установленным, доставить скорое и точное исполнение...»⁶⁰. Это положение соответствовало воззрениям М. М. Сперанского. Он

⁶⁰ Учреждение Министерства полиции : Манифест от 25 июня 1811 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XXXI. – Отд. 1. – № 24687.

считал, что в государстве, переходном от деспотического к «истинно монархическому», основанном на неизменных законах, роль полиции должна быть особой: прежде всего она необходима «для сохранения закона», для чего должна наблюдать за теми, кто законы исполнять обязан. Однако Министерство полиции просуществовало до 1819 г.: «Признав лучшим для лучшего распределения дел Министерство Полиции присоединить к Министерству Внутренних Дел,...»⁶¹. Общественное мнение с неудовольствием восприняло образование Министерства полиции. К тому же считалось, что М. М. Сперанский перенес в Россию опыт Франции, а в эти годы для российского общества характерны серьезные антифранцузские настроения. Учреждение Министерства полиции не упростило взаимодействие местных органов, как задумывалось, а, наоборот, усложнило. Руководитель Министерства внутренних дел О. П. Козодавлев считал, что Министерство полиции «само по себе есть урод» и требует больших финансовых затрат, поэтому необходимо возратить функции управления полицией МВД. Бывший министр внутренних дел В. П. Кочубей, вновь назначенный на этот пост в 1819 г., обосновал перед царем целесообразность ликвидации непопулярного Министерства. Проведенные по распоряжению императора ревизии полицейских учреждений выявили массу недостатков (например, в острогах арестанты изготавливали фальшивые ассигнации). После смерти в 1819 г. министра полиции С. К. Вязмитинова нового назначения не последовало. Непосредственным руководством полицией занимался Департамент полиции, входивший в структуру МВД, которое по-прежнему сочетало выполнение административно-полицейских и хозяйственных функций. Такая взаимная связь государственных дел, считалось в то время, основывается «на здоровом понимании».

После восстания декабристов функции политической полиции не входили в компетенцию МВД, хотя его руководители стремились создать секретную политическую полицию в системе этого Министерства.

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»⁶², который наряду

⁶¹ О присоединении Министерства Полиции к Министерству Внутренних Дел. 1819 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XXXVI, № 27699.

⁶² О средствах к исправлению полиции в городах : Указ от 24 октября 1803 г. // ПСЗ РИ. – Т. XXVII, № 21007. – С. 947–954.

с «Уставом благочиния» стал основным нормативным актом, определяющим устройство, функции, компетенцию городских полицейских учреждений в начале XIX в.

В 1816 г. император 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 Министерство внутренних дел и Министерство полиции. Функции городской полиции в основном остались прежними. Добавился только контроль за соблюдением правил так называемой «гильдейской реформы» 1824 г. для крестьян и мещан, занимавшихся торгово-промышленной деятельностью в городе.

МВД приняло меры и по совершенствованию деятельности сельской полиции. В 1804 г. Министерство получило право назначать членов нижнего земского суда и капитан-исправников в случае необходимости без проведения дворянских уездных собраний. Был усилен контроль за капитан-исправниками: они должны были вести специальный журнал, в котором фиксировались все происшествия, отражалась деятельность полиции, регулярно журнал представлялся в губернское правление. Нижнему земскому суду было предписано вести журнал и предоставлено право взаимодействия с другими полицейскими учреждениями, минуя губернское правление, что было очень важно для повышения оперативности в деятельности⁶³.

Кроме городской и сельской полиции, в начале XIX в. существовали *ведомственные полицейские органы*.

Горная полиция действовала в горнодобывающих районах и на государственных предприятиях. Подчинялась непосредственно управляющему рудником, а на частных предприятиях – представителю государства, берг-инспектору. На ряде крупных военных заводов (Тульские оружейные) также создавалась своя полиция, управляемая полицмейстером.

⁶³ О порядке иметь журналы членам нижнего земского суда : Указ. Февраль 1803 г. // Собрание законов... – С. 161–162.

В 1809 г. был создан орган центрального управления путями сообщений – Дирекция водяных и сухопутных коммуникаций. Вся территория страны разделялась на 10 округов, в каждом из которых был свой директор. Полицейские команды дирекции действовали независимо от местной администрации, городской и сельской полиции.

Характерным для этого времени было особое внимание к наружной полиции.

Во многих городах увеличивалось число «полицейских будок». Сам император Николай I посещал эти сооружения, чем поощрял внимательное отношение начальства к их строительству и содержанию. 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.

Правительство заботилось о престиже полиции. Повышению авторитета полицейских чинов в XIX в. способствовало распространение на служащих полиции Табели о рангах – основного законоположения, регулировавшего с 1722 г. систему гражданских и военных чинов⁶⁴. 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 и к повышению жалования в два раза.

В начале XIX в. для служащих полиции стали издавать подборки нормативных документов, инструкций, относящихся к деятельности полиции. Полицеймейстерам, 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, выдавались деньги на «квартиру и отопление». Одновременно существовала и гауптвахта.

Для нижних чинов полиции, кроме жалования, вводились так называемые «наградные» за усердие в службе и примерное поведение, которые выдавались из штрафных сумм, изымаемых с жителей города за нарушение общественного порядка, санитарных правил, противопожарной безопасности. Содержание чинов полиции

⁶⁴ Табель о рангах 1722 г. // ПСЗ РИ. – Т. VI, № 3890.

было весьма скудным: становой пристав получал 224 руб. жалования. Выдавалось 56 руб. на разъезды, 85 руб. на канцелярию и 57 руб. на рассыльных, всего 422 руб. в год. На одну же канцелярию приходилось тратить до 300 руб. Содержание чинов городской полиции было еще меньшим. Городничий получал 280 руб., частный пристав – 57 руб., квартальный надзиратель – 36 руб. в год.

За служебные проступки, «маловажные преступления» рядовых полицейских служащих для «побуждения их к большей исправности» в несении службы могли подвергнуть аресту и наказанию шпицрутенами.

В 1830–1840-х гг. в Министерстве внутренних дел был проведен ряд организационных мероприятий, направленных на усиление организационно-карательных функций за счет сокращения хозяйственной деятельности.

Скруплезный учет всего положительного и отрицательного становится характерной чертой деятельности МВД, которое действительно знало все: сюда доставлялись 174 вида донесений, из них одни – по мере надобности, другие – в течение трех лет, третьи – ежемесячно, четвертые – в определенные месяцы. Из них складывались годовые отчеты.

Основным структурным подразделением Министерства внутренних дел был Департамент полиции. В нем служили 50 чиновников.

Контрольные функции МВД во второй четверти XIX в. по отношению к местным полицейским органам были усилены: увеличивается число входящих и исходящих документов. С 1830-х гг. вводится практика командировок для чиновников департамента. Появляются «чиновники для особых поручений», которые значительную часть времени проводили в командировках. В начале 1840-х гг. чиновниками для особых поручений были выявлены злоупотребления в полициях ряда городов. В 1847 г. 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. Канкрин о том, что если в других странах революции происходят от недостатков в области экономики и финансов, то в России это может случиться от недостатков в организации и деятельности полиции. Близким к этому было знаменитое высказывание М. М. Сперанского, пытавшегося в 1838 г. провести очередную реформу полицейских органов, но отказавшегося

от этой идеи, придя к выводу, что «в русской полицейской службе мало людей, способных уразуметь новые правила и исполнять их достойным образом». Звучала критика полиции и со стороны поклонников «старого доброго времени». Герой войны 1812 г. адмирал П. В. Чичаго считал, что российская полиция стала «обременительной для государства», «стеснительна для граждан». Полиция наделялась чрезмерной властью. Ей передавалась юридически и фактически вся розыскная власть; полиция наделялась безграничным правом «имать под стражу», что не могло не привести к злоупотреблениям. На полицию же возлагалось и детальное исследование обстоятельств совершаемых преступлений. Полиции было предоставлено право применять и наказания по обширному кругу правонарушений.

Центральный аппарат МВД активно участвовал в подготовке и проведении крестьянской реформы, для чего в его составе был образован земский отдел.

Наиболее слабым звеном в системе полицейских органов в первой половине XIX в. была сельская полиция. Крестьяне неохотно выполняли полицейскую повинность (даже объявляли себя



Рис. 16. Д. Н. Блудов

утвердил 1 июля 1837 г.⁶⁵

В уезде создавались участки-станы, что привело к увеличению числа полицейских. В каждый стан назначался становой пристав.

староверами, чтобы не служить в полиции), а дворяне неохотно шли на должности капитан-исправника нижнего земского суда. Николай I в 1832 г. обратился к дворянам, призвав их направлять в полицию «людей, истинно достойных звания блюстителей общественного порядка». Это обращение он подкрепил повышением оклада, что было сделано за счет увеличения налога на крестьян. Министр внутренних дел **Дмитрий Николаевич Блудов** (рис. 16) подготовил новое «Положение о земской полиции», которое Николай I

⁶⁵ О земской полиции : Положение от 1 июля 1837 г. / ПСЗ. – Собр. 2. – Т. XII, № 10305.

Реорганизация и деятельность политической полиции.

Одним из первых документов, подписанных вступившим на престол Александром I, был Манифест «Об уничтожении Тайной экспедиции...» от 2 апреля 1801 г., в котором император резко осудил развернувшуюся организацию тайного политического сыска⁶⁶. Сентябрьским Указом 1801 г. «О допросах и уничтожении пыток,...» отменялись пытки. «...Правительствующий Сенат, зная... до какой степени оно противно самым первым основаниям правосудия и притиснительно всем правилам гражданским, не оставит при сем случае сделать повсеместно во всей Империи наистрожайшие подтверждения, чтоб нигде, ни под каким видом, ни в высших, ни в нижних правительствах и судах, никто не дерзал ни делать, ни допускать исполнять никаких истязаний под страхом неминуемого и строгого наказания,... и чтоб наконец самое название пытки, стыд и укоризну человечеству наносящее, изглажено было навсегда из памяти народной»⁶⁷. Однако в созданном в 1802 г. МВД была особенная канцелярия, занимавшаяся политическими делами. Александр с особым интересом присматривался к устройству французской полиции. При всей нелюбви к Наполеону Александр должен был признать, что ему удавалось твердо и решительно расправляться с врагами. В этом ему помогало Министерство полиции знаменитого Фуше⁶⁸.

С 1805 г. в России предпринят ряд попыток создать самостоятельный орган полицейского управления на французский манер. Александр окрестил созданный им в 1807 г. орган «Комитетом охранения общественной безопасности»⁶⁹. Следует отметить, что, учреждая и развивая тайную политическую полицию, правительство пользовалось в то время полным сочувствием общественных кругов. Но возникший как межведомственное совещание

⁶⁶ Об уничтожении тайной экспедиции и о ведении дел, производящихся в оной, в Сенате : Манифест от 2 апреля 1801 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XXVI, № 19813.

⁶⁷ О допросах и уничтожении пыток, которые истреблять велено из памяти народной : Указ от 27 сентября 1801 г. // Собрание законов... – С. 150–151.

⁶⁸ Жозеф Фуше – министр полиции Франции с 1799 по 1815 г. (с периодическими отставками), организовавший шпионскую и провокаторскую специализацию в работе полиции.

⁶⁹ Об учреждении особого Комитета для рассмотрения дел по преступлениям, клонящимся к нарушению общего спокойствия : Именной указ от 13 января 1807 г. // ПСЗ. – Собр. 1. – Т. XXIX, № 22425.

министров названный комитет, хотя и вырос довольно быстро в самостоятельную организацию и завел собственную канцелярию, не мог удовлетворить правительство, и наряду с ним в 1810 г., как указывалось выше, было учреждено специальное Министерство полиции.

Подобная мера свидетельствовала о растущем недоверии правительству и не встречала приязненного отношения со стороны высших кругов, представители которых чувствовали себя подозреваемыми тоже. Правительство, однако, держалось иного мнения и полагало, что без «искусника Фуше» ему не обойтись. Главными средствами были шпионаж и провокация, которые успешно применял в Париже Фуше.

Неудачные попытки полицейской организации привели к новому разделению сыскных органов, поставленных под взаимный контроль. Вместо одной тайной полиции появилось несколько. Так, столичная полиция выделилась в особенную часть под началом Санкт-Петербургского генерал-губернатора Милорадовича. Столь деликатное дело было, однако, не совсем по плечу этому лихому «отцу-командиру». И, несмотря на несомненную его преданность государю, наряду с названной полицией имелись и другие: одна – в МВД, другая – у графа Аракчеева. Причем разношерстность организаций и несогласованность форм надзора доходили до такой бессмыслицы, что сам «без лести преданный» царю граф Аракчеев находился под бдительным наблюдением своего коллеги и конкурента Милорадовича.

Правительство придерживалось довольно высокого мнения о системе российских политических органов («Наша полиция не оставляет желать ничего лучшего», – писал императору граф Кочубей), однако в действительности она приносила не очень богатые плоды. Например, агенты разнородных учреждений полиции не всегда понимали, что нужно разуместь под словами «карбонарии» и «либералы», были зачастую людьми без образования. Добровольные шпионы нагромождали в своих донесениях всякие небылицы. Дело окончилось грандиозным скандалом. О существовании заговора, охватившего всю страну, начальника столичной полиции Милорадовича остановила только пуля декабриста Каховского.

С самого начала царствования Николай I стал создавать особые отделения собственной канцелярии для непосредственного заведования наиболее важными и сложными делами. Первое вновь открытое в январе 1826 г. было названо II отделением Собственной Его Величества Канцелярии (кодификационные работы).

Тем же порядком Николай Павлович пожелал организовать и заведовать высшей (политической) и тайной полицией в государстве. После восстания 14 декабря 1825 г. и обнаружения истории образования и роста тайных обществ Николай I считал организацию полицейского надзора в стране одним из важнейших государственных дел. Он решил выделить его из ведения МВД, оставив в нем заведование одной лишь общей наружной полицией⁷⁰. Вначале даже намеревались вновь создать Министерство полиции, но, принимая во внимание неудачный ход дел в балашовско-вязмитиновском министерстве полиции, Николай Павлович решил образовать новое учреждение под личным руководством и непосредственным заведованием Бенкендорфа.

25 июня 1826 г. (в день рождения государя) был издан указ об образовании корпуса жандармов как самостоятельного учреждения.

С 3 июля 1826 г. была упразднена особая канцелярия министра внутренних дел, в которой ранее сосредоточивались дела тайной полиции, с передачей всех дел в III отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии.

При образовании III отделения в него вошли три составных элемента: особая канцелярия МВД, тайная агентура и жандармерия. Последняя и сама по себе была сложным явлением. Отдельный корпус жандармов сложился из жандармского полка, несшего военно-полицейскую службу при войсках, и из жандармских частей корпуса внутренней стражи. Жандармы при войсках впервые появляются в 1815 г.

В круг ведомства III отделения, заслужившего себе впоследствии такую мрачную репутацию, входили следующие дела: «...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 о всех лицах, под надзором полиции состоящих; 5) высылка и размещение людей подозрительных и вредных; 6) заведование наблюдательное и хозяйственное всех мест заточения, в коих заключаются государственные преступники; 7) все постановления

⁷⁰ О присоединении Особенной канцелярии Министерства внутренних дел к Собственной Его Величества Канцелярии : Указ, данный управляющему Министерством Внутренних Дел 3 июля 1826 г. // ПСЗ. – Собр. 2. – Т. I. – Отд. 2. – № 449.

и распоряжения об иностранцах, в России проживающих; 8) ведомости о всех без исключения происшествиях; 9) статистические сведения, до полиции относящиеся»⁷¹.

Само по себе III отделение было невелико – первоначально численный состав был определен в 16 человек, которые должны были обслуживать четыре экспедиции, затем – пять.

Постепенно работа III отделения усложнялась. В 1828 г. в круг его деятельности была включена театральная цензура. К концу николаевского царствования в его штате насчитывалось 40 чиновников.

На местах делами политической полиции ведали местные жандармские управления. Вся страна была разделена на несколько (сначала пять, потом восемь) жандармских округов⁷². Округа распадалась на отделения, в каждом из которых обычно значилось две-три губернии, начальниками назначались жандармские штаб-офицеры.

Полицейское наблюдение было поставлено довольно примитивно. Никакой «внутренней» агентуры, дававшей впоследствии столько ценных для охраны сведений, не существовало. Данные «наружного наблюдения», перлюстрация писем и материалы, получаемые при обысках раскаивавшихся, – вот чем располагало III отделение. Постоянные агенты, слонявшиеся по рынкам и трактирам и редко-редко проникавшие в приличное общество, могли поставлять только материалы «слухов и толков». На 90 % они оказывались ложными. Сравнительно слабо был организован и внутренний справочный материал.

Систему политического сыска организовать должным образом в целом не удалось. Местные представители жандармской власти должны были полагаться на свою наблюдательность, на случайные открытия агентов и, главное, на доноительство. Этим и объясняется мелочный контроль, установленный жандармами над самыми безобидными проявлениями общественной жизни. Дворянские балы, дружеские пирушки, собрания любителей карточной игры – все это (вплоть до семейной жизни обывателей) бралось под надзор. Поэтому жандармская опека русским интеллигентам казалась такой невыносимой, а жандармы – «всеведущими».

⁷¹ О присоединении Особенной канцелярии Министерства внутренних дел к Собственной Его Императорского Величества Канцелярии : Указ, данный управляющему Министерством Внутренних Дел 3 июля 1826 г. // ПСЗ. – Собр. 2. – Т. I. – Отд. 2. – № 449.

⁷² Об учреждении пяти округов жандармского корпуса : Именной указ от 28 апреля 1827 г. // ПСЗ. – Собр. 2. – Т. II, № 1062.

Неслучайно самое крупное политическое дело николаевского периода – кружок петрашевцев, было раскрыто не жандармской агентурой, а конкурирующей организацией – Министерством внутренних дел, в ведении которого оставалась обычная полиция. Честь раскрытия этого общества принадлежит чиновнику МВД, специализировавшемуся по части политического сыска, действительному статскому советнику И. П. Липранди⁷³.

Чтобы влиять на правительство, «запугивать» государя, жандармы часто выдумывали «заговоры», но при ближайшем рассмотрении эти государственные преступления оказывались блефом.

Кроме борьбы с крамолой, жандармы должны были бороться с бюрократизмом. Надо отдать им должное, в своей критике высокопоставленных чиновников они были довольно резки.

Политические дела, настоящие или мнимые, были не так часты в жандармской практике. Между тем без дела жандармы не сидели. III отделение получало огромное количество доносов, и по каждому проводилось расследование. Особенно опекали жандармы нравственность и семейный мир населения.

С основания III отделения и до самой смерти в 1844 г. шефом жандармов и Главным начальником III отделения был **Александр Христофорович Бенкендорф** (рис. 17).



Рис. 17. А. Х. Бенкендорф

⁷³ Иван Петрович Липранди – деятель тайной полиции, знаток методов агентурной работы, «отец жандармской провокации», чиновник особых поручений при Министерстве внутренних дел с 1840 г.

Фактическая роль А. Х. Бенкендорфа в жандармских делах была незначительной. О его рассеянности ходили анекдоты самого невероятного свойства – вплоть до того, что он забывал свою фамилию. Движущей силой III отделения на практике был помощник шефа жандармов – **Максим Яковлевич фон Фок** (рис. 18). Им был предложен проект принципов реорганизации секретной службы, разработаны детали реформ, обоснована необходимость создания новой агентурной сети, что и было реализовано с помощью привлеченных опытных контрразведчиков.

Завершил формирование аппарата жандармерии **Леонтий Васильевич Дубельт** (рис. 19), сформировав и тип «благородного жандарма». «Дубельт – лицо оригинальное, он, наверное, умнее всего Третьего и всех трёх отделений Собственной Канцелярии... Черты его имели что-то волчье и даже лисье, т.е. выражали тонкую смышленость хищных зверей, вместе уклончивость и заносчивость»⁷⁴. Был организован специальный ритуал при арестах и допросах. Так, по отношению к некоторым арестованным проявлялась особая «заботливость», например, снабжение курительными принадлежностями согласно их вкусам.



Рис. 18. М. Я. фон Фок



Рис. 19. Л. В. Дубельт

Отношение общества к жандармам оказывалось вполне терпимым. Даже в конце XIX в., когда ситуация в обществе накаляется,

⁷⁴ Герцен, А. И. Былое и думы / А. И. Герцен. – М. : Художественная литература, 1967. – Ч. 4–5. – С. 41–43.

служба в жандармском корпусе была престижной. Интересно, что в самом III отделении презрительно смотрели на добровольных доносителей, хотя от их услуг не отказывались. О Л. В. Дубельте рассказывали, что при выдаче денежных наград – десятками или сотнями рублей – он придерживался трех... «В память тридцати сребреников», – говорил он.

Таким образом, первая половина XIX в. была довольно стабильным периодом в развитии русского общества, что сказалось и на развитии политико-правовой сферы, в частности, на органах полиции, которые совершенствовались лишь организационно.

4. РЕФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.

В 1860–70-е гг. в России были проведены крупнейшие реформы, коснувшиеся практически всех сторон государственной жизни: уничтожено крепостное право и изменены поземельные отношения, введено местное самоуправление, создана новая судебная система, коренным образом реформирована армия. Предпринятые реформы, прежде всего крестьянская реформа, повлекли изменения в характере и содержании деятельности полиции. Неслучайно полицейская реформа проводилась сразу после крестьянской, а начинать ее было решено снизу – в уезде. Была создана особая комиссия для разработки проектов преобразования губернских и уездных учреждений, в том числе и полиции. По словам профессора полицейского права Московского университета Ивана Трофимовича Тарасова, в нее вошли «лучшие представители бюрократии того времени». 25 декабря 1862 г. приняты «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний,...»⁷⁵.

Вышеупомянутые правила объявлялись временными, призванными «поправить строй уездной полиции до совершения полной реформы полицейского управления». Существенные черты этого временного полицейского устройства заключались в следующем. До 25 декабря 1862 г. земская полиция всюду была разъединена с городской: первой был подведомственен уезд, второй – уездный город. Теперь же «...земскую и городскую полицию соединить в один состав...» создавались уездные полицейские управления, деятельность которых распространялась и на город, и на уезд (кроме крупных и губернских городов, посадов и местечек).

Уездное полицейское управление составляли уездный исправник, помощник исправника, общее присутствие уездного полицейского управления.

Присутствие, в которое, кроме уездного исправника и его помощника, входили и заседатели от дворян и сельских обывателей, заменило собой нижний земский суд. На уездного исправника возлагалось и множество административных функций, поскольку он рассматривался как представитель губернатора в уезде. В городах,

⁷⁵ Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых от 25 декабря 1862 г. // ПСЗ. – Собр. 2. – Т. XXXVII, № 39087.

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 т.д.

Городское полицейское управление составляли полицмейстер, помощник полицмейстера, общее присутствие городского полицейского управления. В состав общего присутствия входили еще два депутата от городского общества.

Подведомственными полицейскому управлению исполнительными чиновниками полиции были: в уездах – становые приставы, а в городах, посадах⁷⁶ и местечках⁷⁷ – городские приставы, их помощники и полицейские надзиратели. К нижним чинам полиции относились сотские, в заведовании которых находились определенные участки стана, называемые сотнями, десятские – в селениях, полицейские служители городских полицейских команд. Сверх того, при полицейских управлениях состояли рассыльные и в некоторых губерниях – конная стража.

Размер жалования был следующим: уездному исправнику – 1500 руб., его помощнику – 1000 руб., городскому приставу – 600 руб., полицейскому надзирателю – 400 руб., становому приставу – 600 руб. в год.

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 дела, остались только административно-полицейские дела⁷⁸.

В 1867 г. изменена была форма обмундирования и вооружения полиции.

В городах по закону от 14 апреля 1887 г. полагалось иметь одного городского на каждые 500 человек⁷⁹. Городовые, как и околоточные надзиратели, и конные стражники имели при себе шашку и револьвер.

⁷⁶ Посад – населенная часть за пределами кремля, где находились торжище и ремесленная слобода.

⁷⁷ Местечко – один из типов населенных пунктов, исторически сложившаяся разновидность поселения в западной части России.

⁷⁸ Положение о губернских и уездных земских учреждениях // ПСЗ. – Собр. 2. – Т. XXXIX. – Отд. I. – СПб., 1867. – Ст. 40457.

⁷⁹ О численном составе и устройстве полицейских команд в городах, для которых не издано особых штатов полиции. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 14 апреля 1887 г. // Собр. Узак. – 1887. – № 4551. – Ст. 485. – С. 171.

Улучшение состава общей городской полиции происходило путем совершенствования порядка комплектования полицейских команд, установления особых условий для поступления на полицейскую службу, увеличения содержания, дарования особых прав и наград, усиления ответственности за упущения и злоупотребления по службе и увеличения числа нижних полицейских чинов. Вводились меры поощрения: второй срок службы поощрялся медалью «За усердие» и специальными нашивками на левом рукаве; за первые 3 года – дополнительно выплачивались один оклад, вторые 3 года – два оклада, третьи 3 года – три оклада. В 1870-е гг. за непрерывную семилетнюю службу в полиции была введена надбавка к денежному содержанию в размере 1/3 оклада. За 30-летнюю службу в полиции устанавливалась пенсия – 90 руб. (ранее полицейские нижние чины вообще не получали пенсии).

Увеличение числа нижних полицейских чинов происходило иногда своеобразными методами. Так, в силу закона от 5 апреля 1879 г. некоторые генерал-губернаторы установили дежурство дворников, придав последним значение органов полиции. В некоторых городах полиция усиливалась казаками и солдатами.

Прогрессивные реформы 60–70-х гг. XIX в. и, в частности, введение земств как органов всесословного местного самоуправления, породили надежду у части общества на то, что этим учреждениям будет передано выполнение некоторых административно-полицейских функций в уезде. Но государство не собиралось сдавать своих позиций и передавать хотя бы часть полицейских функций органам местного самоуправления. Более того, в 1878 г. была введена новая полицейская должность урядника, ставшего непосредственным помощником станового (участкового) пристава. Полицейский урядник был как бы промежуточным звеном между становым 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.

Временное положение о полицейских урядниках от 9 июня 1878 г. ввело в сельской местности 46 губерний 5000 конных урядников «для усиления средств уездной полиции и в помощь Становым Приставам, для исполнения полицейских обязанностей, а также

для надзора за действиями сотских и десятских на местах и для их руководства»⁸⁰.

Урядники должны были определяться в должность уездным исправником из лиц, оказавшихся годными к полицейской службе. Урядники получали жалование – 200 руб. и 50 руб. в год на обмундирование. Вооружение состояло из шашки драгунского образца (рис. 20).



Рис. 20. Шашка драгунского образца

Кроме этого казенного холодного оружия, разрешалось иметь и собственное огнестрельное. На содержание лошади урядникам полагалось 100 руб. и на ремонт шашек – 55 коп. в год. Уезды распределялись на уряднические участки. В среднем на уезд приходилось около 11 участков, а на стан – по 4 участка. Участки были разнообразными и по количеству населения, и по протяженности.

Основную массу урядников (42 %) составляли отставные нижние чины из податных сословий, 23 % принадлежало к неподатным сословиям, между ними оказалось 392 дворянина, 419 чиновников и их детей и 505 – из духовного сословия. Уже за первый год существования урядники сделали многое. С учреждением конно-полицейских урядников было начато противодействие конокрадству – этому бичу сельской местности. В течение года урядники возвратили 757 похищенных лошадей, задержали 511 воров.

⁸⁰ Временное положение о полицейских управлениях в 46 губерниях, по общему учреждению управляемых от 9 июня 1878 г. // Сборник циркуляров и инструкций МВД за 1878 г. – 1880. – № 124. – С. 140.

Непосредственная близость к населению и значительный объем полицейских функций по предотвращению, пресечению преступлений, проведению дознаний по уголовным делам, возложенный на полицейского урядника, обуславливали достаточно высокие требования к уровню его общей, профессиональной подготовки и моральным качествам.

Общественность высказывала опасения, что введение должности урядника и наделение его многочисленными функциями и большими полномочиями одновременно с усилением полиции увеличит и число случаев произвола, злоупотребления властью с ее стороны и подорвет доверие к ней населения. Эти опасения обосновывались тем, что людей, способных качественно и добросовестно выполнять задачи, возложенные на урядника, соблюдая при этом законность, «невозможно найти в том кругу, откуда они будут браться». Более того, бытовало даже парадоксальное утверждение, что не следует организовывать систему обучения этих людей, так как, получив образование, они «станут считать себя выше крестьян, будут еще больше злоупотреблять своим положением и если раньше удовлетворялись тем, что брали с крестьян на штоф, то теперь будут брать на ведро водки».

Руководство полицией было озабочено указанной проблемой, поэтому в 1878 г. разработало для урядников инструкцию, а в 1879 г. подготовило специальную справочную книгу⁸¹. В ней содержались примеры законных решений ситуаций, с которыми мог встретиться урядник в своей деятельности, образцы различных документов и другие сведения, а также рекомендации морально-этического свойства, как следует добиваться «исполнения закона или полицейского распоряжения твердо и настоятельно, но отнюдь не грубым или обидным образом». Книга вручалась каждому полицейскому уряднику.

На местах стали создаваться разнообразные школы для полицейских урядников, в которых изучали русский язык, «законоведение», уставы, производство дознаний и организацию расследования преступлений.

В 60-е гг. XIX в. были предприняты некоторые шаги по формированию в системе полицейских органов специального аппарата для борьбы с уголовной преступностью. Впервые такой аппарат создается в Петербурге, где в 1866 г. была учреждена сыскная

⁸¹ Инструкция полицейским урядникам от 19 июля 1878 г. // Сборник циркуляров и инструкций МВД за 1878 г. – 1880. – № 124. – С. 170.

полиция. Первоначально штат Петербургского сыскного отделения был небольшим: начальник отделения, его помощник, 4 чиновника для поручений, 18 полицейских надзирателей, 9 писцов и 4 служащих. Только в 1887 г. штаты петербургской сыскной полиции были увеличены на 102 человека и служащим повысили денежные оклады. Руководил Сыскным отделением с 1866 по 1889 г. **Иван Дмитриевич Путилин** (рис. 21).



Рис. 21. И. Д. Путилин

Начал он полицейскую службу с младшего квартального надзирателя Толкучего рынка, а окончил тайным советником со звездою Анны I степени: «По природе своей Путилин был чрезвычайно даровит... Необыкновенно тонкое внимание и чрезвычайная наблюдательность,... особое чутьё,... со спокойной сдержанностью. В Петербурге в первой половине 70-х гг. не было ни одного большого и сложного уголовного дела, в розыске по которому Путилин не вложил бы своего труда...»⁸².

В основу организации сыскного отделения был положен территориальный принцип: чиновники по особым поручениям распределялись по отделениям (в частях), а полицейские надзиратели – по участкам.

⁸² Кони А. Ф. Иван Дмитриевич Путилин. Из записок и воспоминаний судебного деятеля / А. Ф. Кони // Избранное / ред. Т. М. Мугуев. – М. : Советская Россия, 1989. – 495 с.

Произошли изменения в компетенции полиции в связи с введением новых судебных уставов. Устав уголовного судопроизводства 1864 г. прямо устанавливал, что основная обязанность полиции состоит в том, чтобы помогать судебным следователям, на которых возлагалось ведение расследования практически по всем уголовным делам. Обо всех случаях, связанных с фактами преступлений, полиция должна была немедленно сообщать судебному следователю, приняв меры для сохранения следов преступления. Только в исключительных ситуациях полиция могла действовать самостоятельно:

1) когда преступник застигнут на месте преступления и факт преступления очевиден;

2) когда на месте происшествия необходимо проведение процессуальных действий, не терпящих отлагательства⁸³.

Деятельность Отдельного корпуса жандармов (1867 г.).

9 сентября 1867 г. было принято новое положение «О корпусе жандармов»⁸⁴. Основным звеном его структуры были губернские управления. Положение 1867 г. различало жандармские управления Московской губернии и губерний 1 и 2 категории. Различия основывались на размерах губерний, этнографических и экономических условиях.

Судебная реформа 1864 г. оказала существенное влияние на функции жандармерии. Так как судебные уставы вообще не упоминали о корпусе жандармов, то он оказался в нелепом положении: было не понятно, каким правовым актом регулируется его деятельность. И лишь 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 дознаний по государственным и уголовным преступлениям⁸⁵. Жандармы имели право совершать следственные действия – осмотры, освидетельствования, обыски, выемки.

⁸³ Устав Уголовного Судопроизводства // Свод Законов Российской Империи. – Т. XVI. – Ч. 1. – Кн. 2. – Отд. 1. – Ст. 250–261.

⁸⁴ О корпусе жандармов : положение от 9 сентября 1867 г. // ПСЗ. – Собр. 2. – Т. XIII, № 44956.

⁸⁵ Высочайше утвержденные Правила о порядке действий чинов Корпуса жандармов по исследованию преступлений от 19 мая 1871 г. // ПСЗ. – Собр. 2. – Т. 46, № 49615.

На жандармов была возложена обязанность борьбы с преступностью на железных дорогах. Жандармское полицейское управление железной дорогой создавалось на 2000 верст, на 200 – отделение. Бурное железнодорожное строительство привело к тому, что оно превратилось в самое многочисленное подразделение.

Правовое положение железнодорожной жандармерии было уникальным. Отдельный корпус жандармов – полиция политическая. Организационно-войсковая часть – на бюджете Военного министерства. Железнодорожная жандармерия выполняла функции общей полиции, она исполняла все обязанности и пользовалась всеми правами наружной полиции. Главная цель – обеспечение безопасности железных дорог. Главная проблема – борьба с хищениями. Была издана брошюра с описанием способов хищений. Был сделан вывод о том, что, как правило, в них замешаны служащие железной дороги.

Успехи в борьбе с хищениями были скромными. Жандармерия не занималась оперативно-розыскной работой, в ее составе не было специального органа, жандармам было запрещено переодеваться в гражданское платье. Сопровождались только поезда, перевозившие крупные суммы. Объективно имелась необходимость создания сыскной железнодорожной полиции, но МВД и МПС никак не могли договориться о содержании ее работы.

Штаб корпуса развивал патрульно-постовую службу. У патрулей были очень широкие обязанности: охрана общественного порядка на территории управления, разные специальные мероприятия по предотвращению хищений грузов. Обязаны были проверять исправность люковых запоров и дверей вагонов, не допускать к погрузке посторонних, присутствовать при наложении пломб, вторично осматривать пломбы перед отправлением, в каждом подозрительном случае вскрывать пломбы и осматривать в присутствии свидетелей. Кроме того, должны следить, чтобы поезда охранялись, места стоянок освещались и пр. Один раз в месяц предписывался обход всего участка железной дороги.

Офицерский состав Корпуса жандармов формировался в основном из младших (не выше капитана или ротмистра) армейских офицеров, окончивших военное училище по «I разряду», успешно прослуживших не менее 6 лет, не имевших замечаний по службе, а также личных денежных долгов. Кандидаты на службу в жандармерию должны были выдержать устный и письменный экзамены, позволяющие выявить не столько их знания по конкретным учебным дисциплинам, сколько общую эрудицию, политические

взгляды и убеждения. Экзаменуемого могли спросить о новинках художественной и публицистической литературы.

Сдавшие экзамены направлялись на специальные 4–6-месячные курсы при штабе корпуса жандармов, программа преподавания которых утверждалась заместителем министра внутренних дел. Специальные предметы (организация и деятельность корпуса жандармов, розыск, дактилоскопия, антропометрия) преподавались старшими чинами жандармерии и Департамента полиции. Особое внимание уделялось обучению производства дознания: и теория, и знакомство с оконченными делами по уголовным и политическим преступлениям. «Общие предметы» – сокращенный курс государственного и уголовного права, более подробно излагались Общая и Особенная части Уложения о наказаниях уголовных и исправительных. Изучалась и история революционного движения. Преподавателям рекомендовалось чаще приводить примеры из практики. После экзаменов, проходящих под председательством начальника Штаба корпуса жандармов, выпускники поочередно, в зависимости от успехов в учебе, выбирали места службы (служба в охранных отделениях не котирировалась у курсантов).

Объединение общей и политической полиции

Крупнейшая реформа полиции была проведена в России 6 августа 1880 г., когда III отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии было упразднено, и управление всей полицией империи было сосредоточено в МВД⁸⁶. Причиной реформы был глубокий правительственный кризис, вызванный волной революционного террора: 24 января 1878 г. Вера Засулич стреляет в петербургского обер-полицмейстера генерала Трепова, затем был убит в Киеве жандармский офицер барон Гейкинг, в Ростове-на-Дону убивают агента III отделения Никонова, а 4 августа Степняк-Кравчинский наносит смертельный удар ножом шефу жандармов Мезенцову и скрывается. В феврале 1879 г. убит харьковский губернатор Кропоткин, в марте Л. Мирский совершает покушение на шефа жандармов Дрентельна, а 2 апреля А. Соловьев стреляет в царя. С октября по ноябрь совершаются три покушения на царя Александра II.

⁸⁶ О закрытии Верховной распорядительной Комиссии, упразднении III отделения Его Императорского Величества Канцелярии : Указ от 6 августа 1880 г. // ПСЗ. – Собр. 2. – Т. V, № 61279.

12 февраля 1880 г. Александр II подписывает Указ о создании «Верховной распорядительной комиссии по охранению государственного порядка и общественного спокойствия» с целью «положить предел беспрерывно повторяющимся покушениям дерзких злоумышленников»⁸⁷. Председателем комиссии назначен Лорис-Меликов.

В результате деятельности комиссии было упразднено III отделение, его дела переданы Департаменту полиции, появившемуся в составе МВД.

Департаменту подчинялся и Отдельный Корпус жандармов, который с 1871 г. был органом дознания по политическим преступлениям. Таким образом, МВД сосредоточило в своих руках управление всей полицией. Министр внутренних дел становится одновременно и шефом жандармов.

Следует отметить, что в целом полицейская реформа 60-х гг. XIX в. носила незавершенный характер. Не были проведены коренные преобразования полиции, лишь внесены определенные изменения в ее систему, структуру и компетенцию, несколько приспособившие органы к новым, более сложным условиям властвования. «Временные правила» 1862 г. стали практически основным нормативным актом, регулирующим организацию и деятельность полиции вплоть до февраля 1917 г. Но уже в 1878 г. профессор полицейского права И. Е. Андреевский в своей статье «Реформа исполнительной полиции в России» писал, что полиция требует дальнейшей реорганизации⁸⁸. Пореформенная полиция вскоре продемонстрировала неспособность обеспечить стабильность положения в стране, необходимую для существующего политического режима.

⁸⁷ Об учреждении в С.-Петербурге Верховной Распорядительной Комиссии по охранению государственного порядка и общественного спокойствия : Указ от 12 февраля 1880 г. // ПСЗ. – Собр. 2. – Т. LIV, № 60492.

⁸⁸ Андреевский И. Е. Реформа исполнительной полиции в России // Сборник государственных знаний. – 1878. – Т. 5.

5. ПОЛИЦЕЙСКАЯ СИСТЕМА В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX в.

В конце XIX – начале XX в. (эпоха правления Николая II, время формирования империализма) в стране все более обострялись социально-политические, социально-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.

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 главная задача – охрана самодержавия.

Еще в начале 80-х гг. XIX в. правительство прибегало к «исключительному положению» для отдельных местностей, дававшее чрезвычайные полномочия полиции. К наступлению нового XX в. 1/3 территории Российской империи жила по правилам исключительного положения – «... 4. В тех случаях, когда проявления преступной деятельности лиц, злоумышляющих против государственного порядка и общественной безопасности, принимают в отдельных местностях столь угрожающий характер, что вызывают необходимость особых мероприятий, направленных к прекращению сих проявлений, местности объявляются в установленном ниже порядке в исключительном положении»⁸⁹. Был создан при МВД орган внесудебной расправы – Особое совещание. Права полиции были значительно расширены.

Изменялась и организация полиции. Например, была создана специальная фабрично-заводская полиция (1 февраля 1899 г.), в 1903 г. – отряды полицейской стражи сельской местности⁹⁰.

Главными органами политической полиции были «Отделения по охранению общественного порядка и спокойствия». В 1906–1907 гг. их деятельность регламентировалась Положением о районных охранных отделениях⁹¹ и Положением об охранных

⁸⁹ О мерах по охранению государственного порядка и общественного спокойствия : Положение от 14 августа 1881 г. // ПСЗ. – Собр. 3. – Т. I, № 350.

⁹⁰ Об учреждении полицейской стражи 1903 г. // ПСЗ. – Собр. 3. – Т. XXIII, № 22906.

⁹¹ Положение о районных охранных отделениях от 14 декабря 1906 г. // ЦГИА РФ. Ф. 102, 2-е делопроизводство. Оп. 262. Д. 16. Л. 1–5.

отделениях⁹². В 1896 г. в составе Департамента полиции МВД был создан Особый отдел, который руководил заграничной агентурой.

Органы политической полиции в работе использовали различные средства, методы внутреннего и внешнего наблюдения. Первое серьезное внимание на службу наружного наблюдения было обращено начальником Киевского губернского жандармского управления В. Д. Новицким. Развитие службы продолжили его московские коллеги Н. С. Бердяев и С. В. Зубатов⁹³. Последний за свою недолгую полицейскую службу усовершенствовал систему политического розыска, создал сеть охранных отделений, разработал ряд оригинальных инструкций и положений. «Личность Зубатова, наружным видом не только не привлекательная, но и отталкивающая, оставляла за собой следы проникнувшей до глубины души революционным делом и сознанием: никогда не улыбающийся, с вечно нахмуренным и недовольным видом на все его окружавшее, говорил толково, серьезно, но поддельно», – так характеризовал его В. Д. Новицкий⁹⁴.

Наружное наблюдение осуществлялось отделом наружного наблюдения охранного отделения. Отделу были также подведомственны низшие чины охранного отделения: участковые и вокзальные полицейские надзиратели. Они как бы олицетворяли внешнюю полицейскую власть, наводили справки о лицах, интересующих полицию, присутствовали при отправлении и прибытии поездов, могли в случае необходимости задержать тех или иных лиц.

Главное место в отделе занимали филеры – агенты наружного наблюдения. Они имелись при каждом охранном отделении, но наиболее успешно действовали филеры московского отделения (именно их опыт убедил Департамент полиции в необходимости расширения наружного наблюдения). Наиболее крупные «летучие» отряды филеров действовали при московском и петербургском охранных отделениях (50 и 70 человек соответственно).

⁹² Положение об охранных отделениях от 9 февраля 1907 г. // ЦГИА РФ. Ф. 102, 2-е делопроизводство. Оп. 262. Д. 23. Л. 1–4.

⁹³ Зубатов Сергей Васильевич – с 1896 г. начальник Московского охранного отделения, с 1902 г. – заведующий Особым отделом Департамента полиции, первый организовал политический сыск по европейскому образцу, ввел систематическую регистрацию, фотографирование, конспирирование внутренней агентуры, реформировал систему наружного наблюдения.

⁹⁴ Цит. по: Овченко Ю. Ф. «Хмурый» полицейский. Карьера С. В. Зубатова // Вопросы истории. – 2009. – № 4. – С. 3.

Задачи, формы и методы деятельности филеров были подробно определены в специальной инструкции. Требования, предъявляемые к кадрам филеров, были очень высокими. Они касались различных сторон личности филеров: человеческих качеств, деловых способностей, политических убеждений. В инструкции по организации наружного наблюдения подчеркивалось, что «1. Для несения наружной (филерской) службы выбираются строевые запасные чины, предпочтительно унтер-офицерского звания, не старше тридцати лет. Преимущество при удовлетворении условиям, изложенным ниже, отдаётся окончившим военную службу в год поступления на филерскую службу, а также кавалеристам, разведчикам, бывшим в охотничьей команде, имевшим награды за разведку, отличную стрельбу и знаки отличия военного ордена. 2. Филер должен быть политически и нравственно благонадежным, твёрдым в своих убеждениях, честным, трезвым, смелым, ловким, развитым, сообразительным, выносливым, терпеливым, ... не выделяться из толпы...»⁹⁵. Лица, принимавшиеся в качестве филеров, как правило, проходили испытательный срок для овладения навыками профессии. Устанавливая наблюдение за объектом, филеры давали ему кличку и ежедневно докладывали о результатах наблюдения.

Служба наружного наблюдения получила большое распространение, и деятельность филеров, как правило, выходила за рамки наблюдения за объектом. Они устанавливали связи объекта наблюдения, стремились войти в доверие к лицам, связанным с поднадзорным, проникали в его личную жизнь.

Хотя наружное наблюдение и имело широкое распространение, оно, однако, не было основной формой деятельности охранных отделений. В Инструкции начальникам охранных отделений по организации наружных наблюдений говорилось, что: «Наружное наблюдение представляется средством, большею частью вспомогательным, а потому при отсутствии освещения со стороны внутренней агентуры оно лишь в исключительных случаях может дать самостоятельный материал для выяснения сообществ. Поэтому наибольшую выгоду из наружного наблюдения можно получить только при строгом сообразовании его с указаниями внутренней

⁹⁵ Инструкция начальникам охранных отделений по организации наружных наблюдений // Полиция России: документы и материалы. 1718–1917 гг. / авт.-сост.: А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукаев, Б. В. Чернышев, А. В. Лобанов. – Саратов : СЮИ МВД России, 2002. – С. 361.

агентуры на значение наблюдаемых лиц и намеченных филерами событий»⁹⁶. Таким образом, главное значение для охранных отделений имела внутренняя агентура, ставшая основной формой их деятельности.

Департамент полиции возлагал на начальников охранных отделений «...учреждение центральной внутренней агентуры, могущей освещать деятельность революционных сообществ вверенной его надзору области. Указания этой агентуры должны быть использованы для направления деятельности входящих в районы розыскных органов и в особенности тех, которые проявляют недостаточно успешную деятельность»⁹⁷. В директивах Департамента специально отмечалось, что «секретного сотрудника, находящегося в революционной среде... никто и ничего заменить не может».

Организацией внутреннего наблюдения ведал агентурный отдел (или отдел внутреннего наблюдения) с секретным делом производством.

Внутреннее наблюдение велось при помощи секретной агентуры, которая делилась на следующие категории (виды): секретные сотрудники; вспомогательные агенты-осведомители (постоянные и случайные – штучники); розыскные агенты (цензурщики, установщики, справщики).

В охранных отделениях была установлена весьма сложная, продуманная система работы с секретными сотрудниками. Агенты никогда не назывались по фамилии, а только по кличке. Каждый сотрудник работал с определенным офицером, и только последний знал настоящую фамилию агента (кроме, естественно, начальника охранного отделения и Департамента полиции). Встречи секретных сотрудников с офицерами-руководителями происходили на конспиративных квартирах охранного отделения, которые содержались специально подобранными лицами. Иногда агенты посылали письменные донесения по обусловленному адресу. После получения сведений от агента офицер оформлял агентурную записку, в которой отмечалось, кем она составлена, кто дал сведения, дата приема сведений, к какой партии или движению сведения

⁹⁶ Инструкция начальникам охранных отделений по организации наружных наблюдений // Полиция России: документы и материалы. 1718–1917 гг. / авт.-сост.: А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукаев, Б. В. Чернышев, А. В. Лобанов. – Саратов : СЮИ МВД России, 2002. – С. 360.

⁹⁷ Положение о районных охранных отделениях от 14 декабря 1906 г. // ЦГИА РФ. Ф. 102, 2-е делопроизводство. Оп. 262. Д. 16. Л. 1–5.

относятся. Копии записок передавались начальнику охранного отделения. Все агентурные данные по району поступали в районное охранное отделение, и уже отсюда обобщенные сводки – в Департамент полиции.

Важную роль в агентурном отделе играл карточный алфавит. В нем имелись карточки на всех лиц, проходивших по делам агентурного отдела. Карточки были разных цветов – в зависимости от партийной или социальной принадлежности лиц, на которых заводились.

Особую ценность для охранных отделений представляли агенты, являвшиеся членами революционных организаций. Им предписывалось активно участвовать в деятельности революционных организаций и даже в подготовке и осуществлении террористических актов. В качестве примера можно привести платного агента и одновременно инициатора – участника 28 террористических актов Е. Ф. Азефа – социалиста-революционера (provokatora) и одновременно секретного агента охранного отделения на протяжении 16 лет⁹⁸.

В последние годы перед революцией охранные отделения стремились расширить свою деятельность, пытались вмешиваться в дела различных партий и влиять на них в целях ослабления революционных сил, их раскола. Так, в Инструкции по организации и ведению внутренней агентуры рекомендовалось: «Для успешного руководства делом политического розыска, ведения и развития внутренней агентуры необходимо знание программ революционных партий, знакомство с историей революционного движения, осведомлённость о положении этого движения в данный момент и постоянное чтение вновь выходящей революционной литературы, дабы следить и за дальнейшим ходом его...»⁹⁹.

По разработанной в 1914 г. инструкции, кроме внутрипартийной агентуры, предусматривалось создание тюремной агентуры (из числа лиц, содержащихся под стражей, которым за «усердие» сокращались сроки тюремного заключения) и сельской агентуры. В последнюю входили члены различных крестьянских артелей,

⁹⁸ Щёголев П. Е. Исторический Азef // Охранники, агенты, палачи. – М. : ТЕРРА : Книжный клуб, 2004. – С. 87–92.

⁹⁹ Инструкция по организации и ведению внутренней агентуры : [составлена при Московском охранном отделении] // Тайны политического сыска. Инструкция о работе с секретными сотрудниками / публикация З. И. Перегудовой. – СПб., 1992.

обществ, а также мелкие вспомогательные агенты из числа непартийных крестьян, вербуемых из содержателей и прислуги постоянных дворов, частных владельцев мелких лавок и т.д. Инструкция выделяла также профессиональную, железнодорожную и просветительскую агентуру. В 1913 г. для тщательного негласного наблюдения за сотрудниками газет была создана газетная агентура. Следует сказать, что своих агентов царская охранка насаждала также и в высших правительственных учреждениях для наблюдения за крупными чиновниками.

В целом, пожалуй, только «охранные отделения» из всех государственных служб оставались жизнеспособными защитниками монархии. Вплоть до 24–25 февраля 1917 г., как свидетельствуют документы, петербургская охранка собирала сведения о бастующих рабочих.

Особое место в системе органов политической полиции занимал Отдельный корпус жандармов. Жандармы составляли элитарную часть политической полиции.

Эффективность работы политической полиции, главная задача которой, еще раз подчеркнем это, – охрана существующего государственного строя, несмотря на высокий профессионализм сотрудников, значительность средств, затраченных на ее существование, оценивалась низко. Одни объясняли это тем, что охрана государственной власти в руках жандармов превращается в борьбу со всем обществом и 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. Другие мотивировали сложность работы тем, что «мало кто вдумывался в то, что розыскной государственный аппарат боролся с очень сильным, организованным и опытным противником, который притом имел то преимущество, что, не стесняясь никакими законоположениями, поставил своего врага вне закона, тогда как охранительный аппарат власти должен был действовать в строгих рамках, предусмотренных законами, хотя эти законы и не могли, конечно, предвидеть всех особенностей такой борьбы»¹⁰⁰.

Борьба с уголовной преступностью. Всплеск уголовной преступности (число краж выросло с 1909 по 1913 г. на 34 %, грабежей и разбоев – на 3,4 %) заставил правительство принять некоторые

¹⁰⁰ Заварзин П. П. Жандармы и Революционеры. Воспоминания. – Издание автора. – Париж, 1930. – С. 8.

организационные меры¹⁰¹. Вслед за Петербургом сыскные отделения при органах полиции начинают создаваться в других крупных городах: 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. В июле 1908 г. издается закон «Об организации сыскной части», в соответствии с которым: «1. В составе полицейских управлений империи образовать сыскные отделения четырех разрядов для производства розыска по делам общеуголовного характера как в городах, так и в уездах»¹⁰². Всего было создано 89 сыскных отделений. Их штаты были небольшими – от 8 до 20 сотрудников, что затрудняло борьбу с преступностью. Закон предусматривал не только подчинение сыскных отделений полицейскому ведомству, но и осуществление контроля над ними прокурорско-судебным аппаратом. Это выражалось в том, что, во-первых, начальники сыскных отделений и их помощники назначались и увольнялись по предварительной договоренности между губернатором и прокурором окружного суда, во-вторых, лица прокурорского надзора имели право давать непосредственные поручения чинам сыскных отделений относительно производства розыскных действий.

В 1908 г. для общего руководства сыскными отделениями в составе Департамента полиции создается восьмое делопроизводство.

По замыслу МВД, сыскные отделения должны были действовать не только в городах, но и в уездах. Однако на практике это не всегда удавалось. Серьезным недостатком в организации сыскных отделений в России являлось их построение по децентрализованному типу. Каждое сыскное отделение осуществляло свою деятельность в рамках подведомственной ему территории. Начальник городской полиции не обращал внимания на преступления, совершенные за пределами города. По уровню организации уголовный

¹⁰¹ Гуров А. И. Профессиональная преступность: прошлое и современность. – М. : Юрид. лит., 1990. – С. 72.

¹⁰² Об организации сыскной части : Закон от 6 июля 1908 г. // ПСЗ. – Собр. 3. – Т. XXVIII, № 30672.

сыск существенно уступал политическому сыску. Но тем не менее дореволюционный аппарат уголовного сыска работал достаточно эффективно: в 1913 г. на Международном конгрессе криминалистов Московская уголовная полиция была признана лучшей.

В развитие закона «Об организации сыскной части» 9 августа 1910 г. Министерством внутренних дел была издана Инструкция чинам сыскных отделений, которая подробно регламентировала порядок деятельности сыскных отделений и их организационную структуру. Однако и она не отличалась достаточной четкостью норм. В целом Инструкция более конкретно, чем закон от 6 июля 1908 г., определяла задачи сыскных отделений: «1. Сыскные отделения имеют целью своей деятельности негласное расследование и производство дознаний в виде предупреждения устранения, разоблачения и преследования преступных деяний общеуголовного характера»¹⁰³.

Каждое сыскное отделение состояло из следующих отделений – столов: личного задержания, розысков, наблюдения, справочного регистрационного бюро. Последнее составляло «главную часть внутренней организации сыскного отделения».

Справочное регистрационное бюро имело целью: регистрацию преступников, систематизацию всех сведений о них, установление личности преступников, выдачу справок о судимости и розыск скрывавшихся лиц.

Работа сотрудников сыскных отделений строилась по принципу специализации (по линейному принципу). «Наиболее правильная и вполне соответствующая организация борьбы с преступностью, – говорилось в § 56 Инструкции, – заключается в специализации как общих мер розыска, так и розыскной деятельности чинов сыскных отделений по главным родам преступлений».

Устанавливалось три категории специализации по видам профессиональной преступности:

- убийства, разбои, грабежи и поджоги;
- кражи и профессиональные воровские организации (конокрады, взломщики, карманные, магазинные, железнодорожные, хипесные и т.п. шайки);
- мошенничество, подлоги, обманы, фальшивомонетничество, подделка документов, контрабанда, продажа женщин в дома терпимости и за границу.

¹⁰³ Инструкция чинам сыскных отделений от 9 августа 1910 г. – Отдельное издание. – СПб., 1910.

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

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

Каждый чин сыскного отделения должен был уметь читать планы и карты, быстро ориентироваться по плану в незнакомом городе или любой другой местности. Служащий сыскного отделения обязан был знать особенности регистрации преступников: судебно-полицейская фотография, дактилоскопия, антропометрия-бертильонаж, гипсировка следов, описание примет преступника по системе словесного портрета, графология, коллекция орудий преступлений, воровских инструментов и мошеннических приспособлений¹⁰⁴.

В последней четверти XIX в. в полицейских органах европейских стран для борьбы с преступностью начинают применять научные методы и технические средства. Прежде всего, велась разработка научных методов идентификации. В этой области развивались два направления – антропометрия (наука об измерениях тела) и дактилоскопия (изучение отпечатков пальцев).

Антропометрическая система Бертильона¹⁰⁵ была введена в полицию России в 1890 г. За период с 1890 по 1897 г. по системе Бертильона в России было измерено 23 тыс. мужчин и 4 тыс. женщин. Среди них было обнаружено 1700 рецидивистов и 180 рецидивисток. Однако система Бертильона страдала рядом недостатков, связанных с непостоянством измеряемых параметров тела вследствие болезней, возраста и других обстоятельств, а также с ошибками при неквалифицированном измерении. Поэтому «бертильонаж» стал повсеместно вытесняться дактилоскопией, основанной на постоянных признаках.

¹⁰⁴ Цит. по: Рыбников В. В., Алексушин Г. В. История правоохранительных органов Отечества : учеб. пособие. – М. : Щит-М, 2007. – С. 104.

¹⁰⁵ Система Бертильона – система идентификации личности, основанная на антропометрии, словесном портрете и особых приметах человека. Предложена для использования в 1881 г.

В России также была введена система регистрации преступников, основанная на дактилоскопии. Это было сделано циркулярными распоряжениями Министерства внутренних дел по Департаменту полиции от 29 декабря 1906 г. и 9 апреля 1907 г. В Департаменте полиции было создано Центральное регистрационное бюро, в сыскных отделениях на местах – регистрационные бюро, которые строили свою работу на использовании дактилоскопии и фотографии.

В Центральном регистрационном бюро была разработана специальная система для розыска и опознания преступников, в основе которой лежала регистрационная карта, содержащая 120 вопросов. Эта система оказалась очень сложной, труднодоступной для недостаточно опытных и квалифицированных работников сыскных отделений. Поэтому Департамент полиции решил провести реформу регистрации преступников. В основу новой регистрационной системы была положена таблица родов преступности, включавшая более 30 категорий преступников. Из них выделялись пять категорий отличавшихся противоправной направленностью:

1. Грабители – наиболее опасная, хотя и малочисленная группа преступников, специализирующихся на насильственном завладении имуществом (на преступном жаргоне – «громилы»).

2. Профессиональные воры – самая многочисленная категория преступников, имеющая свои «специализации» – порядка 25 разновидностей:

- «медвежатники» и «шниффера» – похитители денег из сейфов;
- железнодорожные воры – похитители грузов из почтовых и багажных вагонов;

- «городушники» – магазинные воры – похитители одежды, ювелирных изделий и т.п.;

- «поездушники» – воры, крадшие с экипажей;

- воры, крадшие из гостиниц;

- «домушники» – квартирные воры, всего насчитывалось 8 категорий;

- конокрады – «скамеечники» – кража и сбыт похищенных лошадей;

- карманные воры, имевшие большое число узких «специальностей»;

- воры низкой криминальной квалификации – «портяночники»: «малинщики» – опаивавшие потерпевших снотворным; «хиписники» – подельники профессиональных проституток;

«собачники» – воровали собак дорогой породы; «голубятники» – воровали белье с чердаков; «капорщики» – воровали шапки в прихожих; «торбовщики» – крали мешки у крестьян; «пожарники» – похитители вещей во время пожара; «морушники» – воровали во время похорон и др.

3. Мошенники – специализация на преступлениях против государственной собственности – подлогах и подделке финансовых документов, а также совершение преступлений против частной собственности, например обман с помощью денежной «куклы».

4. Фальшивомонетчики – подделка денежных знаков и кредитных билетов.

5. Не помнящие родства – профессиональные нищие – бродяги, живущие попрошайничеством¹⁰⁶.

К началу следующего года был переработан весь материал, находившийся в Центральном регистрационном бюро. Вслед за этим был усовершенствован так называемый циркулярный (письменный) розыск.

Раньше практиковался письменный розыск «снизу». Начальники сыскных отделений сами рассылали объявления о розыске того или иного лица (нередко с приложением фотографии) в полицейские органы страны. Это приводило к большим затратам средств и времени, а результаты были скромными. Чтобы изменить такое положение, циркулярный розыск был централизован. Сыскные ведомости стали издаваться Центральным регистрационным бюро еженедельно. В экстренных случаях через несколько часов после получения требования о сыске делались выписки, которые бесплатно рассылались во все полицейские органы.

Основными методами работы сыскных отделений были наружное наблюдение и использование негласных сотрудников. Следует отметить, что работа негласных сотрудников сыскных отделений была поставлена слабо. Основная масса их не удовлетворяла необходимым требованиям. В основном использовались негласные сотрудники из преступной среды, которые по своим морально-нравственным качествам не могли использоваться на такой работе.

Сыскные отделения пользовались также такими источниками, как слухи, доносы (анонимные сообщения и письма), сведения и справки, доставляемые лицами всевозможных профессий, как

¹⁰⁶ Цит. по: Гуров А. И. Профессиональная преступность: прошлое и современность. – М. : Юрид. лит., 1990. – С. 76–84.

за вознаграждение, так и в силу их постоянного общения с чинами сыскной полиции.

Преступность в царской России была непрерывно прогрессирующей хронической болезнью. Значительная часть этих преступлений оставалась нераскрытой. Общий уровень раскрываемости постоянно был ниже 50 %, и это считалось хорошим уровнем. По данным за 1909 г., в Российской империи было совершено 125 201 краж, а раскрыто около половины. Подобная картина была типичной для всей страны. В целом ежегодно количество возбужденных уголовных дел составляло около 4 млн, из которых от 20 до 30 % дел прекращалось по оправдательным мотивам¹⁰⁷.

В то же время в работе полиции того времени можно отметить и позитивные моменты.

Самым известным и выдающимся сотрудником уголовного сыска этого времени, поистине «гений сыска», «русский Шерлок Холмс», как его называли, был **Аркадий Францевич Кошко** (рис. 22), оставивший интереснейшие воспоминания о службе в полиции¹⁰⁸.



Рис. 22. А. Ф. Кошко

¹⁰⁷ Цит. по: Гуров А. И. Профессиональная преступность: прошлое и современность. – М. : Юрид. лит., 1990. – С. 72.

¹⁰⁸ Сенча В. Начальник Московского сыска // Наш Современник. – 2014. – № 11. – С. 203–212.

«Самый главный сыщик» России родился в имении Брожка Бобруйского уезда Минской губернии. С юных лет он мечтал «смело бросаться в погони и раскрывать запутанные преступления». С карьерой военного он расстался в двадцать семь лет, подав прошение об отставке. Уйдя в отставку в 1894 г., А. Ф. Кошко поступил на службу в Рижскую городскую полицию на должность помощника участкового пристава, а в 1900 г. стал ее начальником. Свое истинное призвание он нашел в криминалистике, предпочитая дактилоскопическую идентификацию преступников методу Бертильона. В 1906 г. был назначен заместителем начальника полиции Царского Села, чуть позже помощником начальника Петербургского сыскного отделения, а через три года его назначают главой московского сыска, где он сумел создать стройную систему розыскного аппарата.

При каждом Московском полицейском участке состоял надзиратель сыскной полиции, имевший под своим началом 3–4 постоянных агента и сеть агентов-осведомителей, вербовавшихся по преимуществу из разнообразных слоев населения данного полицейского района. Несколько надзирателей объединялись в группу, возглавляемую чиновником особых поручений сыскной полиции. Эти чиновники ведали не только участковыми надзирателями и их агентами и осведомителями, но имели и свой состав агентов, с помощью которых контролировали деятельность подчиненных им надзирателей. Чиновники и надзиратели находились на государственной службе. Агенты и осведомители служили по вольному найму и по своему общественному положению представляли весьма пеструю картину. Некоторые из них получали определенное жалование, большинство же вознаграждалось хлопотами полиции по подысканию какой-нибудь казенной или частной службы.

За деятельностью чиновников особых поручений А. Ф. Кошко наблюдал лично, имея для контроля около двадцати секретных агентов. Благодаря «этому контролю над контролем» А. Ф. Кошко стремился внедрить в сознание своих подчиненных, что начальник следит за всем и в курсе всего происходящего.

Каждый надзиратель обязан был составлять ежемесячные ведомости, в которые он подробно вносил количество и род происшедших за месяц в его участке преступлений. Шестого числа каждого месяца эти ведомости со всех районов присылались к начальнику Московского сыскного отделения. На основании ведомостей специальный чиновник-чертежник вычерчивал кривые по родам преступлений и по каждому району отдельно, составляя общую картограмму.

В воспоминаниях А. Ф. Кошко описывал 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.), «облавы»¹⁰⁹.

При Московском сыскном отделении, кроме антропометрических приспособлений и дактилоскопических регистраторов, имелись фотограф, собственный парикмахер и собственный гример, кабинет с архивом, обширнейший гардероб форменного, штатского и дамского платья.

Организация борьбы с уголовной преступностью не ограничивалась розыском и наказанием виновных, пытались проводить профилактические мероприятия, хотя в дореволюционной полиции их результаты были невысоки.

Чиновники из Департамента полиции задумывались над улучшением сыскного дела в стране. 26 июня 1913 г. открылся съезд начальников сыскных отделений, на котором обсуждались предложения по организации уголовного розыска в России.

Несмотря на начавшуюся первую мировую войну, Департамент полиции приступил к проведению реформы в области уголовного розыска. Она коснулась как личного состава сыскных отделений, так и порядка денежных и статистических отчетностей, регистрации преступников, правил установки неизвестных лиц и циркулярного розыска.

На состояние и престиж полицейского корпуса оказывают влияние кадровая политика государства, обусловленная господствующей идеологией, социальными, экономическими и иными факторами, а также понимание в обществе значимости социальной функции, выполняемой органами полиции.

В неправовом, «полицейском» государстве задача полиции виделась в служении интересам последнего. В соответствии с этим выстраивалась стратегия деятельности полиции. Но общественно-политическая ситуация в конце XIX – начале XX в. изменилась. В обществе созрело недовольство самодержавным политическим режимом, появились политические силы, стремящиеся принять

¹⁰⁹ Кошко А. Ф. Среди убийц и грабителей: воспоминания бывшего начальника Московской сыскной полиции. – М. : ТЕРРА : Книжная лавка – РТР, 1997. – С. 115.

участие в управлении страной, усложнение социальной жизни требовало более широкого самоуправления. Прежняя стратегия деятельности полиции также не отвечала интересам общества.

О полном отсутствии каких-либо законных рамок в деятельности полиции писал и один из представителей официальной юриспруденции, специалист в области полицейского права Владимир Фёдорович Дерюжинский: «Постоянная деятельность вне пределов и требований закона подорвала во многих чинах администрации всякое представление о границах их власти и привела к грубому произволу»¹¹⁰. Престиж полицейской службы в начале XX в. определялся усиливающимся противоборством власти и общества. Существовавшие «полицейские» проблемы невозможно было решить без проведения глубоких социально-политических реформ. Выдвигаемые к чинам полиции требования соблюдать законность ничего не значили в обществе, жившем десятилетиями по чрезвычайным законам и временным правилам. Отмена «полицейского» режима была назревшей. Проницательные современники не могли не заметить, что усиление охранительных мер не только не вело к искоренению революционной деятельности, а, напротив, ей содействовало. Подобная политика способствовала распространению негативного отношения к полиции и ее чинам.

Проблема отношения общества к полиции волновала сотрудников полиции того времени. Это следует из отчета о деятельности сысского отделения Киевской городской полиции за 1906 г.: «...в результате ненормального отношения общества к преступности, с одной стороны, и вызываемой им безуспешностью борьбы органов полиции, с другой стороны, в обществе выработался особый неправильный взгляд на функции органов полиции, доходящий до антагонизма и полного признания полиции. При столкновениях чинов полиции с преступниками, всегда вызываемых необходимостью ограждения личности и имущественной безопасности населения, население зачастую идёт на помощь преступникам или в лучшем случае остаётся равнодушным зрителем зверских расправ преступников с агентами полиции, неудивительно поэтому, что в сыскную полицию невозможно привлечь на службу более или менее способных людей, а те агенты полиции, которые состоят на службе или составляют таковую при первом удобном

¹¹⁰ Бельский К. С. Дерюжинский В. Ф. (1861–1920) – русский ученый-административист // Право и государство. – 2007. – № 2. – С. 26–29.

случае, или же встречая на каждом шагу вместо нравственной поддержки одно лишь противодействие и ненависть в среде охраняемого им населения, – постепенно теряют энергию, самообладание, корректность и продолжают служить уже не за совесть, а за страх»¹¹¹.

В одной из статей журнала «Вестник полиции» в рубрике «Полиция и общество» отмечалось: «Если полиция ненавистна таким личностям, которые имеют особые причины избегать ее, или в чьи-либо незаконные дела ей приходится вмешиваться, – то это вполне понятно. Но нередко вполне благонамеренные члены общества... относятся с известным предубеждением к чинам полиции и их деятельности, несмотря на то, что они сами сплошь да рядом прибегают во всевозможных случаях к содействию и защите полиции. Правда, что блюститель безопасности и порядка часто приходит в слишком близкое соприкосновение с подонками общества, но это делает он не из сочувствия к ним, а по долгу своей суровой и ответственной службы. Отношения между органами полиции, с одной стороны, и мошенниками и бродягами, с другой, вовсе не носят дружеского характера, между тем как лица, избегающие каких бы то ни было сношений с городовым, добросовестно и часто с истинным героизмом исполняющим свою обязанность, – наверное, не раз дружески пожимали руку заведомому мошеннику.

Обыкновенно более рады уходу, нежели приходу городского. Эта нелюбовь развивается с детства. Ребенка, плачущего или шалящего на улице, пугают тем, что его отдадут городовому. Для подрастающих буянов нет злейшего врага, чем полицейский, который постоянно препятствует их забавам и развлечениям, хотя бы последние были небезопасны и неприятны для других лиц.

Воспоминания и впечатления юности незаметно сохраняются и в зрелом возрасте, выражаясь в неосновательном пренебрежении против полиции, а часто и в противодействии ей. Часто же публика предъявляет полиции совершенно неосновательные и преувеличенные требования. Не слушается ли прислуга, мешает ли сосед, или злят его дети, сбежала ли собака, или тротуар не посыпан песком, заиграется сосед на рояле – бегут в полицию, и беда, если требования таких лиц не сразу исполняются. Тогда на голову неповинной полиции посыплется град упреков за нерадение.

¹¹¹ Отчет о деятельности сыскного отделения Киевской городской полиции за 1906 г. // Полиция России: документы и материалы. 1718–1917 гг. / авт.-сост.: А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукаев, Б. В. Чернышев, А. В. Лобанов. – Саратов : СЮИ МВД России, 2002. – С. 293–294.

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... Чтобы добиться простого одобрения толпы, полицейский должен, по крайней мере, рискнуть своей жизнью, спасая другого. Но стоит ему, исполняя долг службы, кого-нибудь арестовать, как немедленно вокруг него соберется толпа крикливой, мягкосердной и бестолковой публики, которая обязательно будет против него, как бы добросовестно он не поступал. Затем, в каждом отдельном случае, действия полиции разбираются с точки зрения их законности представителями судебного ведомства, причем нередко поступки представителей полиции подвергаются гораздо более строгой оценке, чем таковые же действия обыкновенных смертных»¹¹².

Однако не низкий профессионально-нравственный уровень кадров полиции стал главной причиной антагонизма между обществом и полицией, вылившегося в настоящий террор (например, при общественно-публичном осуждении системы взяток бытовая повседневная жизнь не диктовала столь резкого неприятия, и в этой сфере между полицейским и обывателем наблюдались не этико-психологические противоречия, а, наоборот, некая гармония). Осенью 1905 г. организации анархистов, эсеров-максималистов создавали специальные отряды, которые должны были «снимать городских с постов». Организуются военно-революционные трибуналы, по приговорам которых расстреливались полицейские и жандармы. Так, был расстрелян заместитель начальника московской сыскной полиции. Убивали полицейских и с целью завладения оружием. Полиция, ранее не сталкивавшаяся с проблемами предотвращения и подавления массовых беспорядков, в которых участвовали организованные и вооруженные люди, с террором по отношению к собственным рядовым сотрудникам, не смогла достаточно эффективно защитить своих служащих.

Как утверждали очевидцы, «до революции 1917 года в России самыми конспиративными партиями являлись те, которые создавались на национальных началах... Из среды таких образований чрезвычайно трудно было приобретать серьезных секретных сотрудников, так как они должны быть весьма сдержанными

¹¹² Вестник полиции. – 1907. – 16 декабря. – № 3. – С. 8–10.

и осмотрительными. Национальные партии относились весьма чутко к неудачам своих предприятий, и в таких случаях у них всегда являлись опасения – нет ли в их среде «провокатора», а потому старались ещё тщательнее подвергнуть проверке друг друга и усугубить конспирацию. В случае же обнаружения «сотрудника розыска» он придавался смерти, иногда даже при невероятных обстоятельствах»¹¹³.

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 известной речи о деятельности МВД П. А. Столыпин в 1906 г. привел данные о количестве убитых и раненых сотрудников полиции, раздались возгласы: «Мало». Все это деморализующе сказывалось на полицейских, которых, с одной стороны, порицали за то, что полиция действует жестко, коварно и не придерживается закона, а с другой – что слаба, нерешительна и неумела. Хорошо известно также отношение общественности к террористическим актам: распространилось мнение об оправданности убийства по политическим мотивам.

Уроки событий 1905–1906 гг. и изменения в государственном устройстве убедили правительство в необходимости реформы полиции.

Реорганизация и укрепление полиции требовались и в связи с аграрной реформой, так как «столыпинская» реформа приводила к распаду крестьянской общины, а значит, и к ослаблению социального контроля над деревенскими жителями.

Однако выработка новой стратегии деятельности полиции (т.е. переориентация деятельности полиции от служения государству на охрану безопасности и имущества частных лиц, их прав) возможна была только в условиях изменения политического режима. В противном случае все попытки проведения полицейской реформы, повышения статуса чина полиции были обречены на провал. Проанализируем конкретные шаги правительства в этой сфере.

¹¹³ Заварзин П. П. Жандармы и Революционеры. Воспоминания. – Издание автора. – Париж, 1930. – С. 95.

Реформирование полицейской системы предполагалось по следующим направлениям. В период деятельности второй Государственной Думы в 1907 г. П. А. Столыпин заявил о подготовке полицейской реформы.

Планируемое реформирование заключалось в реорганизации управления полицией, для чего предполагалось: ввести должность помощника (заместителя) губернатора по полиции и упразднить губернские жандармские управления; подготовить новый «Устав полицейский», в котором бы с учетом изменений, произошедших в государственно-правовой сфере, определялись функции, права, обязанности полицейских органов, а также порядок и условия прохождения службы их сотрудников; значительно, почти в три раза увеличить жалование полицейским и ввести 10-процентную надбавку к жалованию за каждые пять лет службы в одной должности. Помимо этого, для поднятия престижа полицейской службы и «укрепления служебной устойчивости» ее сотрудников в руководстве МВД ставился вопрос о создании клубов для сотрудников полиции, учреждении судов чести, формировании профессиональной этики. Для решения вопросов ответственности, увольнения полицейских за нарушение этических норм, «неслужебные проступки» намечалось создание специальных присутствий под председательством губернатора. Демократизация общественной жизни, ослабление роли сословных привилегий в формировании корпуса государственных служащих привели к повышению роли образования в карьере чиновника.

Комиссию по подготовке реформы возглавил А. А. Макаров — опытный правовед и заместитель П. А. Столыпина. Комиссия работала упорно, но, как справедливо принято считать, во многом безрезультатно. Полицейская реформа, столь необходимая стране, не была проведена. Сложность политической обстановки, постоянное давление и критика со стороны различных политических сил и группировок не позволили правительству провести реформу полиции. Тем не менее Макаров подготовил проект двух нормативных актов для приведения деятельности некоторых служб полиции в соответствии с изменившимися условиями. Это были принятые 14 декабря 1906 г. Положение о районных охранных отделениях¹¹⁴ и Закон от 6 июля 1908 г. «Об организации сыскной

¹¹⁴ Положение о районных охранных отделениях от 14 декабря 1906 г. // ЦГИА РФ. Ф. 102, 2-е делопроизводство. Оп. 262. Д. 16. Л. 1–5.

части»¹¹⁵, согласно которому в составе полицейских управлений создавались сыскные отделения четырех разрядов для производства розыска по делам общеуголовного характера в городах и уездах.

Предполагаемое расширение сети специальных учебных заведений для подготовки полицейских рассматривалось как необходимое условие повышения их профессионализма и упорядочения системы прохождения службы в полиции, которая должна была учитывать успехи в профессиональной деятельности и уровень общей и специальной подготовки. Характерно, что вопрос о постановке специального полицейского образования ставился самими служащими полиции, многие из которых приходили из армии, других ведомств и слабо знали специфику новой службы, что вызывало недовольство их подчиненных. Более того, в условиях социальной напряженности неумелые действия некоторых полицейских руководителей приводили к массовым эксцессам, подрывали престиж полиции.

Значимость повышения уровня образования осознавалась многими полицейскими и ввиду изменения социального состава преступников, среди которых все чаще встречались люди образованные.

Правительством в этом направлении были приняты определенные меры: открыты губернские школы и курсы, специальные школы для обучения сельских урядников, ставился вопрос о создании школ для подготовки полицмейстеров и их помощников. Еще в 1903 г. начала создаваться полицейская стража. Она формировалась из бывших солдат и унтер-офицеров, которые распределялись по станам и находились в подчинении станового пристава. Стражников готовили на кратковременных курсах. В обучении превалировал практический аспект, изучалось не столько «законоведение», сколько «специальные полицейские сведения», «стрельба, рубка и приемы самообороны». Большой вклад в организацию обучения вносил профессиональный журнал «Вестник полиции», на страницах которого публиковались учебные программы и пр. Характерно, что «обязанность всякого полицейского должна состоять в приобретении знаний, благодаря которым он только и может принести пользу и продвинуться вперед по службе» была

¹¹⁵ Об организации сыскной части : Закон от 6 июля 1908 г. // ПСЗ. – Собр. 3. – Т. XXVIII, № 30672.

зафиксирована в «Букваре современного городского»¹¹⁶. Тема «Допрос подозреваемого» в школе полицейских урядников (в 1913 г. МВД разработало и утвердило единую программу для всех школ полицейских урядников) начиналась категорическим требованием: «Не дозволяется вынуждать сознание у обвиняемого угрозами, ложными уверениями и тем более физическим насилием».

Некоторые меры были предприняты и в отношении подготовки начальников сыскных отделений. Теоретической основой обучения были лекции известного криминалиста и практического работника розыска В. И. Лебедева, изданные в 1909 г. под названием «Искусство раскрытия преступлений», в которых приводится обоснование ее актуальности: «В переживаемое нами время борьба с постоянно возрастающей и совершенствующейся преступностью требует такой широкой осведомлённости в этой специальной области, которой часто недостаёт не только не располагающим достаточной подготовкой чинам полиции, но нередко и получившим университетское образование судебным деятелям»¹¹⁷. Основу этих курсов составляли практические занятия, проводимые в тюрьме, сыскных отделениях, где слушатели знакомились с методами борьбы с преступностью.

Требование повышения образовательного ценза в полном объеме не было реализовано. Развитию сети учебных заведений, готовивших кадры для полиции, помешала война. Таким образом, уровень профессиональной подготовки кадров оставался низким.

Только в 1916 г. новый министр внутренних дел А. Н. Хвостов в отличие от своих предшественников, поглощенных проблемами взаимодействия с Государственной Думой и интригами, обратил серьезное внимание на состояние полиции в стране. Он пришел к выводу, что «положение ее отчаянное», к тому же вопрос об увеличении штатов и жалования полиции «застрял» в Государственной Думе еще с довоенного времени. Правительство и частные владельцы подняли жалование рабочим и служащим оборонной промышленности, а жалование полицейских оставалось прежним. Поэтому, как опасался министр, полиция может просто разбежаться. Количество полицейских, особенно нижних чинов,

¹¹⁶ Букварь современного городского 1913 г. П. 26 «Образование». – URL: <http://m.vk.com/away.php>

¹¹⁷ Лебедев В. И. Искусство раскрытия преступлений. – СПб. : Типография Министерства внутренних дел, 1909. – С. 3.

постоянно сокращалось. Даже в столице число городских уменьшилось наполовину. А в Государственной Думе в это время раздавались призывы о мобилизации полицейских на фронт.

Свидетельством запоздалости давно назревших, но уже недостаточных мер было постановление Совета Министров «Об усилении полиции в 50 губерниях империи...» от 23 октября 1916 г.¹¹⁸

Однако не суждено было осуществить полицейскую реформу по следующим причинам: торможение проекта реформы в Государственной Думе; незаинтересованность в реформе представителей местной администрации; позиция определенных кругов общест-венности, считавших, что полицейской реформе должно предшествовать принятие законов, гарантирующих права и свобо-ды личности; негативное отношение к реформе министерства фи-нансов. Обоснование того, что «полицейская деятельность... наи-более тягостная из всех гражданских служб, а по соединенной с нею опасности для полицейских чинов, мало чем уступает воен-ной службе и требует специальной подготовки», не было принято во внимание.

Таким образом, при определении стратегических задач поли-ции в рассматриваемое время сталкивались два противостоящих друг другу фактора: желания общества относительно деятельности полиции и потребности органов власти на национальном и регио-нальном уровнях. Желания общества в силу чрезвычайной раско-лотости русского общества начала XX в. тоже были противоре-чивыми, либеральная часть населения предъявляла полиции требования в переориентации ее деятельности от опеки над насе-лением и надзора за ним к бдительной охране его личных, полити-ческих и имущественных прав и интересов. Чем дольше не удовле-творялись эти требования, тем меньше оставалось шансов на возможность позитивного восприятия обществом полицейской реформы. Часть населения страны находилась под влиянием «ра-дикальной» интеллигенции, которой ненавистен был сам образ стабильности и порядка и которая признавала единственный спо-соб изменения ситуации – уничтожение ненавистного органа. Не умолкали и призывы правых о наведении «порядка», власть не соответствовала и им, поскольку не решалась последовательно реализовывать внутреннюю политику демократическим путем.

¹¹⁸ Об усилении полиции в 50 губерниях империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов : постановление Совета Министров от 23 октября 1916 г. // СУ РИ. – 1916. – № 307. – Ст. 2426.

6. ПОПЫТКИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИЦИИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX в.

Как уже отмечалось в данной работе, положение, которое сложилось в полиции (финансирование, обязанности чинов, кадровая проблема), требовало реформирования. Так, уже в 80-х гг. специальная комиссия Коханова констатировала, что существеннейшие недостатки деятельности полиции коренятся в обилии, разнообразии непосильных возложенных на полицейских чинов обязанностей, которые должны определяться лишь кругом дел по охране и восстановлению общественного порядка, безопасности и спокойствия, по предупреждению и пресечению преступлений, дознанию по ним, обвинению в суде, исключая случаи, возникающие в порядке частного обвинения, исполнением судебных приговоров, содействием и оказанием первой помощи всем и каждому в случае несчастий. Поэтому, по мнению комиссии, освобождение комиссии от обязанностей, выходящих за пределы указанного круга дел, составляло бы одно из средств к существенному улучшению ее деятельности. Однако, по мнению товарища (заместителя) министра внутренних дел сенатора Оржевского, проведение в жизнь этого положения может быть допущено лишь постепенно, ибо оно предполагает существование соответствующих общественных органов для выполнения всех изъятых из ведения полиции обязанностей. За границей разделения предметов полицейского ведения между правительством и органами общественного управления фактически создает существование двух полиций: государственной – для охраны безопасности и общественной – для охраны благосостояния и благоустройства, что едва ли в полной мере может быть проведено в России.

Комиссия признала существенно важным для правильной постановки полицейской деятельности издать свод правил «Учреждение полиции», где должны быть в точности определены пределы власти и способы действий полицейских чинов и служащих в обычных обстоятельствах. Одновременно констатировалась необходимость коренного пересмотра устава о предупреждении и пресечении преступлений, а также иных уставов, относящихся к деятельности полиции.

2 апреля 1902 г. в Санкт-Петербурге в вестибюле Мариинского дворца был смертельно ранен министр внутренних дел

Д. С. Сипягин. Покушение вызвало смятение в правительственных кругах, накалив и без того сложную политическую обстановку. В этой обстановке местные органы полиции были, как отмечал начальник Московского охранного отделения – надворный советник С. В. Зубатов, «бессильны противостоять нарастающему движению». Л. А. Ратаев, заведующий Особым отделом Департамента полиции, прямо указывал, что развитие революционного движения застигло врасплох высшую администрацию провинциальных городов, которая оказалась «совершенно неподготовленной к борьбе» с массовыми выступлениями. Возникла потребность реорганизации карательно-розыскного аппарата. Содержание полицейской реформы зависело от того человека, который займет место убитого министра, что было связано с расстановкой сил при дворе. Николай II склонился к усилению административно-полицейских мер, на пост министра внутренних дел был назначен В. К. Плеве – «человек, – как отзывались о нем современники, – твердый, жесткий, с чисто жандармской душой», взявший курс на усиление полицейского режима в империи и покрывший страну «сетью охранных отделений». 12 августа 1902 г. Плеве утвердил «Положение о начальных розыскных отделениях». Они были наделены административными правами. «Положение» 12 августа определяло общую направленность организации и деятельности розыскных отделений, расширив полномочия их начальников, включая право ознакомления со следственными материалами губернских жандармских управлений, а в чрезвычайных ситуациях – право самостоятельно принимать решения.

В 1902 г. Департамент полиции начинает готовить новую реформу, для более успешного проведения ее собираются предложения от губернаторов... пензенский губернатор также посылает свои предложения, в которых содержалось следующее: «Усиление состава полиции в Пензенской губернии вызывается значительным увеличением числа населения, как в ее уездах, так и в некоторых городах, а в особенности в самой Пензе».

Указаний на нежелательность повышения классов должностей в отзыве губернатора не имеется. «Разъездные» и «квартирные» – предполагается необходимым производить от казны. В составе Пензенской городской полиции необходимо учредить должности:

- помощника полицмейстера;
- одного пристава;
- двух помощников приставов.

Такое увеличение полиции мотивируется значительностью населения города Пенза, достигающего ныне 60 000 жителей, и постоянным притоком в Пензу разного рода подозрительных лиц, надзор за которыми требует непрестанных трудов местной полиции. Как видно, в документе отразились все те проблемы, которые стояли перед губернской полицией и которые мы уже разбирали ранее. На основании предложений губернаторов и чинов Департамента были разработаны цели, задачи, основные положения возможной реформы:

1. Привлечение к службе полиции культурно-развитых людей (со средним и высшим образованием).
2. Повышение материального положения (увеличение окладов), что повысит престиж полицейской работы.
3. Повышение классов должностей исправников.
4. Улучшение состояния полиции в качественном отношении путем повышения служебных прав, присвоенных полицейским чинам.
5. Постановление полиции в более независимое положение от учреждений и должностных лиц других ведомств в губернии (независимость от местного земства и городских обществ).
6. Расширение и усиление существующего состава полиции, уездной и городской, в зависимости от новых потребностей увеличившегося населения тех или других местностей.

Цель реформы полиции – поставить полицию в губерниях на надлежащую высоту, соответствующую ее общегосударственному значению. Но дальше разработки документации реформа не пошла.

В марте 1906 г. Председатель Совета Министров и министр внутренних дел П. А. Столыпин, выступая в Государственной думе, заявил о необходимости реформы полиции. В этом же году по его инициативе в МВД образуется комиссия для подготовки реформы под председательством заместителя министра (впоследствии министра) А. А. Макарова. Комиссия, созданная при МВД, в то же время носила межведомственный характер, поскольку в ее заседаниях принимали участие представители канцелярии Его Императорского Величества, Обер-Прокурора Святейшего Синода, министерств юстиции, финансов, путей сообщения, народного просвещения, торговли, промышленности и др.

В ходе своей деятельности комиссия выявила причины плохой работы полиции. Они заключались в следующем:

1. Отсутствие должного единства в полицейском устройстве, сложность его, разнообразие отдельных видов полиции и, как следствие, многоначалие.

2. Отсутствие должной планомерности в распределении между служащими возлагаемых на них полицейских обязанностей.

3. Отсутствие служебного ценза и надлежащей устойчивости в служебном положении чинов полиции.

4. Малочисленность состава чинов полиции и несоответствие его с количеством и плотностью населения.

5. Материальная необеспеченность чинов полиции.

6. Обремененность их как прямыми обязанностями, так и несоответствующими прямому назначению полиции.

7. Отсутствие общего полицейского устава, объединяющего сложные и многообразные обязанности чинов полиции.

Комиссия отмечала, что «одна из существенных, если не главная причина неудовлетворительного течения полицейского дела в Империи коренится в чрезмерном обременении чинов полиции обязанностями, не только не соответствующими ее прямому назначению, но иногда совершенно ей чуждыми». В качестве органа правительственной власти, призванного к охране в государстве мира и спокойствия, а равно личной и имущественной безопасности, полиция должна быть поставлена в такие жизненные условия, при которых выполнение возложенной на нее трудной и ответственной задачи было бы действительно выполнимо. Между тем исторически сложившиеся условия развития полицейского дела сделали правильное его выполнение совершенно невозможным. Помимо мероприятий, направленных к предупреждению, обнаружению, устранению и преследованию деяний, признаваемых преступными или недозволенными, на полицию постепенно стало возлагаться множество самых разнообразных обязанностей в области гражданского управления, уголовного и гражданского суда, государственного и частного характера. Не подлежит сомнению, что надлежащему выполнению полицией своих прямых и непосредственных обязанностей препятствуют именно те чуждые ей служебные действия, которые должны были бы выполняться другими, специально для этого призванными органами как государственной власти, так и общественными и сословными учреждениями, а иногда и частными лицами. Как констатировала комиссия, исторически подобная неправильная постановка полицейского дела произошла от смешения законодательства XVII и XVIII вв. понятий административной и вообще исполнительной власти с понятием власти полицейской.

Комиссия Макарова работала весьма интенсивно и сумела подготовить ряд законопроектов, однако ни один из них так

и не стал законом. После смерти П. А. Столыпина она была ликвидирована. Власть отказалась от идеи реформы центрального аппарата Министерства внутренних дел и полиции империи.

8 октября 1908 г. выходит циркуляр МВД под названием «Основные положения преобразований полиции в Империи, выработанные подкомиссией под председательством директора департамента полиции действительного статского советника М. И. Трусевича». Департамент предусматривал следующее положение вещей:

1. Начальник полиции в губернии – губернатор.
2. Во главе городской полиции – полицмейстер, а также в ее состав входят полицмейстер, начальник сыскного отделения; порядок на улицах осуществляют участковые пристава, их помощники, полицейские надзиратели, городовые.
3. Во главе полиции в уезде – уездный начальник. В ее состав входят городские пристава, надзиратели, городовые, становые пристава, урядники и стражники.

Полиция по проекту наблюдает за исполнением законов и обязательных постановлений и принимает меры к предупреждению, обнаружению, устранению и преследованию деяний, направленных против порядка и спокойствия, а равно личной и имущественной безопасности.

Определились условия поступления на службу. Указывалось, что Российской империи требуются специальные учебные заведения («особые школы») для полицейских чинов.

Указывались требования, которым должны соответствовать люди, поставленные на различные должности:

1. Для низших должностей (урядников, городских, стражников) – умение читать, писать по-русски.
2. Для помощников приставов, полицейских надзирателей – не ниже двухклассного училища Министерства народного образования.
3. Для городских приставов, начальников сыскных отделений, их помощников и становых приставов – не ниже четырех классов среднего учебного заведения или городского училища (или военная служба не ниже прапорщика).
4. Для полицмейстера и его помощника, а также для начальника уездной полиции – состояние на военной службе не ниже штабс-капитана.

Кроме того, предусматривалось снять с полиции часть обязанностей и передать их другим правительственным органам:

1. Денежные сборы, взыскания, вручение повесток, организация публичных продаж.

2. Контроль за народным здоровьем, надзор за торговлей и промыслами.

Как видно из положения, преобразование в полиции затрагивало, прежде всего, кадровый вопрос и проблему обязанностей. Особо следует отметить, что в задачах полиции появляются строки о «личной и имущественной безопасности граждан», что говорит о новых требованиях, которые общество предъявляет полиции в связи с развитием капиталистических отношений.

Но, как уже указывалось, структура и функции полиции оставались практически неизменными до Февральской революции в России 1917 г.

4 марта 1917 г. из Петрограда в Пензу приходит телеграмма, где сообщается о выделении кредита на организацию милиции в губернии. Здесь же говорилось, что кандидаты в уездные комиссары (начальник полиции) могут избираться для утверждения их Министерством внутренних дел, объединенными уездными комитетами представителей общественных организаций, образованными по общему их соглашению при правильном учете взаимного отношения предоставляемых ими общественных интересов.

6 и 7 апреля в Пензе состоялось совещание уездных комиссаров и представителей исполнительных комитетов, созванное губернским комиссаром, где было решено, что, во-первых, при составлении сметы на организацию в уездах милиции и расходов по комиссариату надо держаться в пределах сметных ассигнований на полицию, возлагая перерасход на кассы городского и земского самоуправления. Предложение министра внутренних дел об использовании на организацию милиции кредитов на полицию лишь в половинном размере признать невыполнимым. Во-вторых, штаты милиции и содержание служащих по милиции и комиссариату должны быть одинаковыми во всех уездах. В-третьих, штат полиции должен был стать следующим:

— управление комиссара: комиссар — жалование 300 руб. в месяц, разъездные за счет земства; помощник комиссара по административным функциям — 200 руб., разъездных — 300 руб. в год; помощник комиссара по милиции — жалование 200 руб., разъездные за счет земства;

– по милиции: секретарь – 125 руб. (жалование в месяц); два столоначальника – по 75 руб.; на канцелярию – 225 руб.

Кроме того, на канцелярские принадлежности, отопление и освещение комиссариату – 200 руб. в месяц.

Расходы по содержанию Комиссара, его помощника по милиции и их сметных кредитов на полицию, расходы по содержанию помощника Комиссара по административным функциям и его канцелярии должны были производиться за счет кредита, имеющего в распоряжении уездного съезда на земских начальников и лишь в случае недостатка последнего относить за счет полицейских кредитов;

– уездная и городская милиция;

– в каждом уезде во главе бывшего стана должен находиться начальник милиционного района, который назначается на эту должность Комиссаром. Число станов считать по старым штатам, а не по штатам закона 26 октября 1916 г., причем районов в уездах Городищенском и Мокшанском увеличить на один;

– жалование начальнику района – 200 руб. в месяц и 60 руб. на канцелярию;

– город образует отдельный милицейский район, начальник получает 200 руб. с канцелярскими;

– оклады, жалование помощникам начальника милицейского района – 150 руб.;

– во главе волостной милиции – конный милиционер – начальник волостной милиции, назначаемый комиссаром из лиц, рекомендованных волостным комитетом, с жалованием 100 руб. в месяц;

– при районных начальниках по одному конному милиционеру с жалованием в 100 руб.;

– в волости на каждые 500 дворов – один милиционер, избираемый исполнительным волостным комитетом, с жалованием 40 руб.;

– в городе число милиционеров устанавливается применительно к ассигнованным на прежнюю городскую полицию кредитом с окладом – младшие милиционеры – 50 руб., старшие – 60 руб.

В-четвертых, вооружение милиции – на усмотрение местных уездных исполнительных комитетов и комиссариатов.

В-пятых, милиция находится в ведении уездных исполнительных комитетов.

В-шестых, на канцелярию уездных исполнительных комитетов выделялось по 250 руб. в месяц, все кредиты должны переводиться на имя уездного комиссара. Труд членов этого комитета не оплачивался.

В-седьмых, комиссары исполняли обязанности земских начальников.

Как видно, изменения никоим образом не могли улучшить работу правоохранительных органов губернии, дополнительных средств практически не было выделено, почти все проблемы по реорганизации полиции в милицию легли на плечи местных органов власти.

Жалование полицейским чинам не только не увеличили, но и даже уменьшили, то же самое произошло с канцелярскими расходами, обязанности не были сокращены, а во главе полиции – комиссару пришлось взять на себя обязанности земского начальника.

Все попытки реформирования полицейских органов в Российской империи в начале XX в. не привели к успеху, чтобы как-то облегчить положение дел, в полиции выпускались руководства, брошюры, книги в помощь полиции. Так, член совета Министров внутренних дел, тайный советник Моллерица выпустил книгу «Руководство для чинов полиции», где рассматривались все стороны полицейской деятельности и масса специальных указаний, комментирующих эту деятельность ссылками на специальные разъяснения правительствующего Сената, циркуляры МВД, все ссылки и разъяснения приведены с точными указаниями года и номера. Данная книга была рекомендована для подготовки чинов полиции.

Завершая рассмотрение вопросов данной главы, можно сформулировать один общий вывод: развитие полицейской функции российского государства на территории Пензенской губернии прошло тот же путь, который прошли и другие регионы империи.

Ведь преобразования и реформы имели общее направление и касались тех же проблем, которые были характерны и для Пензенской полиции.

Пензенская губернская полиция в начале XX в. являла собой орган власти, имеющий особый правовой статус. Для того, чтобы осуществить свои функции, руководству полиции и губернской власти приходилось решать три главные проблемы:

- 1) улучшение финансового обеспечения работы полиции;
- 2) увеличение штатной численности и повышение профессионализма полицейских чинов;
- 3) сужение круга обязанностей полиции.

Для их решения необходимо было тесное сотрудничество исполнительной губернской власти с органами самоуправления, другими силовыми структурами, а также центральными органами в лице Министерства внутренних дел Российской империи.

В то же самое время губернская администрация, видя в лице полиции властную структуру, которая реально обладала властью на местах, старалась максимально ее использовать для решения различных как правовых, так и административно-хозяйственных вопросов. Строгое разграничение обязанностей и прав между органами управления могло обеспечить их нормальную работоспособность, решение этого вопроса находилось в компетенции Российского правительства, которое не спешило им заниматься.

Нестабильная политическая ситуация в Пензенской губернии в начале XX в., связанная с революционными событиями 1905–1907 гг., Русско-японской войной, Первой мировой войной, нерешенность аграрного вопроса – все это способствовало усилению роли полиции в общественно-политической жизни края, что в конечном итоге вело к созданию такой системы управления в губернии, где главную роль играет полицейское управление под контролем губернатора.

7. СОЗДАНИЕ И СТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ (1917–1929)

В ходе Февральской революции 1917 г. была уничтожена царская полиция. В Петрограде и Москве восставшие, подавив сопротивление полиции и жандармерии, захватили здания охранных отделений, разгромили и подожгли их.

6 марта 1917 г. Временное правительство издало циркуляр о ликвидации корпуса жандармов¹¹⁹, а 11 марта – постановление об упразднении Департамента полиции¹²⁰. Была провозглашена замена полиции «народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления». Правовые основы организации и деятельности народной милиции определялись правительственным постановлением «Об учреждении милиции» от 17 апреля 1917 г.¹²¹

1917 г. – время двоевластия и неудачных попыток Временного правительства навести порядок в стране, создать буржуазное государство. Попытки Временного правительства положить в основу государственного управления «не насилие и принуждение, а повиновение свободных граждан созданной ими самими власти», усилили разброд в государстве.

Временное правительство отнюдь не собиралось разрушить государственный аппарат, а пыталось лишь несколько реконструировать его, сохранив кадры и структуру. Полиция реорганизовывалась в земскую и городскую милицию под общим руководством Главного управления по делам милиции. Таким образом, из трех вооруженных охранительных формирований МВД Временное правительство оставило лишь конвойную стражу.

С одной стороны, губернским комиссарам было отдано распоряжение «организовать временную милицию, не стесняясь

¹¹⁹ Губернским комиссарам Временного Правительства. Жандармы (О порядке расформирования корпуса) : циркуляр № 948-989 от 6 марта 1917 г. // Сборник циркуляров министерства внутренних дел за период март–июнь 1917 г. – Петроград : Типография Министерства Внутренних Дел, 1917. – С. 23.

¹²⁰ Об упразднении Департамента полиции и об учреждении временного управления по делам общественной полиции : постановление Временного правительства от 11 марта 1917 г. // СУ РИ. – 1917. – № 79. – Ст. 453.

¹²¹ Об учреждении милиции : Постановление Временного правительства от 17 апреля 1917 г. // СУ РИ. – 1917. – № 97. – С. 537.

законами, относившимися к бывшей полиции». С другой стороны, было указание не упразднять сыскные отделения, а «озаботиться, чтобы эти учреждения возобновили свою деятельность как можно скорее». Милиция была все также политизирована. Временное правительство при помощи милиции укрепило свою власть, поскольку наведение порядка в стране с бурным революционным движением связано с политикой.

К тому же Временное правительство стремилось не допустить существования народной милиции и вооруженных формирований трудящихся, «постановляя», что милиция должна назначаться государственной администрацией. Поэтому во многих местах были приняты решения об упразднении рабочей милиции.

В условиях государственного беспорядка, царившего в стране в 1917 г., выделились три силы, функционально совпадающие с институтом царской полиции:

1) милиция Временного правительства. Несмотря на название «народная», таковой она стать не смогла, сохранив свой прежний кадровый состав;

2) отряды самоохраны, которые создавались жителями, уставшими от беспорядка. Это была неполитизированная сила, которую пытались использовать большевики;

3) отряды, создававшиеся с начала марта 1917 г. Советами, находившимися под большевистским влиянием.

После победы Октябрьской революции преобладала идея о смене постоянной полиции на всеобщее вооружение народа, о способности обеспечения порядка самими трудящимися: «...теперь самому народу нужно вести охрану местности».

На местах организация милиции зависела от конкретных обстоятельств. В тех случаях, когда сотрудники органов старой милиции занимали враждебную позицию по отношению к Советской власти, происходило немедленное упразднение этих органов. Так, в частности, произошло в Петрограде и некоторых других частях страны.

В некоторых местностях работники старой милиции Временного правительства признавали власть Советов и объявляли о готовности служить этой власти. В таких случаях сохранялся штатный государственный аппарат, а его сотрудники становились государственными служащими и за выполнение служебных обязанностей получали жалование.

В некоторых городах была введена всеобщая милиционная повинность, например, в Казани и Кронштадте¹²².

В органы милиции направлялись полномочные представители Советов и военно-революционных комитетов, которые осуществляли реорганизацию аппарата старой милиции. Например, в Москве районные Советы назначили во все участки гражданских комиссаров. Для непосредственного руководства милицией Московский Совет рабочих и солдатских депутатов образовал Совет милиции.

Данное обстоятельство позволяет утверждать, что между милицией Временного правительства и милицией, возникшей после Октября 1917 г., существовала определенная организационная взаимосвязь: первая стала одним из источников второй.

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

Правовым основанием организации советской милиции стало изданное 28 октября (10 ноября) 1917 г. постановление Народного комиссариата внутренних дел (НКВД) «О рабочей милиции»¹²³. В постановлении говорилось:

1. Все Советы рабочих и солдатских депутатов учреждают рабочую милицию.

2. Рабочая милиция находится всецело и исключительно в ведении Совета рабочих и солдатских депутатов.

3. Военные и гражданские власти обязаны содействовать вооружению рабочей милиции и снабжению ее техническими силами вплоть до снабжения ее казенным оружием.

Настоящий закон вводится в действие по телеграфу.

Местным органам власти предоставлялась полная свобода в организации аппарата милиции, поэтому появилось большое разнообразие организационных форм охраны, при реализации которой признавался приоритет революционной целесообразности над принципом законности. Наиболее распространенной формой

¹²² О всеобщей милиционной повинности : постановление и инструкция Кронштадтского Совета рабочих и солдатских депутатов. Январь 1918 г. // Вестник Народного комиссариата внутренних дел. – 1918. – № 5. – С. 14–15.

¹²³ О рабочей милиции : постановление НКВД РСФСР от 28 октября 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 15.

вооружения трудящихся стали отряды Красной Гвардии, создавались также охранные и рабочие дружины, специальные отряды охраны, отряды порядка и т.д. Некоторые руководители НКВД считали, что основной формой организации охраны общественного порядка в стране может быть милиционная повинность, но большого распространения она не получила.

Рабочая милиция сочетала в себе государственные и негосударственные черты. Создаваемая Советами и при них, она выступала как государственный орган, но в то же время формирования рабочей милиции носили характер массовых самодеятельных организаций трудящихся.

Вскоре стало ясно, что вооруженные формирования народа, построенные не на профессиональной основе, не смогли одновременно выполнять военные функции, эффективно обеспечивать общественный порядок и тем более бороться с преступностью. К тому же принципы самодеятельности и самоуправления несовместимы с «диктатурой пролетариата». Нередко в то время лозунг «Вся власть Советам» понимался в смысле полной независимости от центра: появлялись Калужская, Курская и другие «республики» со своими СНК и иными органами. «Центр» же нуждался в местных органах власти, которые неукоснительно проводили бы его политику. Встал вопрос о необходимости создания регулярной постоянной армии, штатных государственных органов охраны общественного порядка. Еще в декабре 1917 г. была создана Всероссийская чрезвычайная комиссия (ВЧК), по словам Ф. Э. Дзержинского, как «орган революционной расправы с контрреволюцией». Первоочередными задачами ВЧК были: контроль над печатью, борьба с саботажем, кадетами и правыми эсерами. ВЧК – меч партии. В начале 1918 г. Совнарком установил, что в ВЧК концентрируется вся работа розыска, пресечения и предупреждения преступлений, а дальнейшее ведение дел – ведение следствий и постановка дела на суд, предоставляется следственной комиссии при трибунале.

В марте 1918 г. народный комиссар внутренних дел Г. И. Петровский поставил в СНК вопрос об организации советской милиции на штатных началах. Выполняя указание правительства, НКВД развернул интенсивную работу. С обоснованием необходимости создания штатных органов милиции 24 апреля 1918 г. выступил в печати член коллегии НКВД В. А. Тихомиров со статьей «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». 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 также признал необходимым «организацию советской рабоче-крестьянской милиции»¹²⁴.

Начался процесс строительства штатного аппарата милиции. В этом процессе большое значение имело завершение юридического оформления основ ее организации и деятельности.

12 октября 1918 г. НКВД и Народный комиссариат юстиции (НКЮ) РСФСР приняли постановление, согласно которому «...издаётся настоящая Инструкция по постановке дела охраны революционного порядка советской милицией»¹²⁵. Она закрепляла правовые основы функционирования милиции как штатного государственного органа охраны общественного порядка. Прямое закрепление классового характера милиции нашло отражение в ее названии – «*рабоче-крестьянская*» – и ее основных задачах.

В Инструкции от 12 октября 1918 г. указывалось, что «2. Советская рабоче-крестьянская милиция является исполнительным органом рабоче-крестьянской центральной власти на местах, стоящей в непосредственном ведении местных Советов, и подчиняется общему руководству Народного комиссариата по внутренним делам». Принцип двойного подчинения был отражением политической ситуации в 1917–1921 гг., когда государственность еще не определилась окончательно: власть Советов соперничала с сильной «министерской» властью. Таким образом, это был и своего рода компромисс и свидетельство усиления роли центральной власти.

¹²⁴ Об организации советской рабоче-крестьянской милиции : резолюция съезда председателей губсовдепов и заведующих губернскими отделами управления от 25 августа 1918 г. // Вестник НКВД. – 1918. – 25 августа. – № 20. – С. 9.

¹²⁵ Об организации советской рабоче-крестьянской милиции : постановление Народных комиссариатов по внутренним делам и юстиции от 12 октября 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 76. – Ст. 813.

Центральным органом рабоче-крестьянской милиции было Управление милиции, реорганизованное в октябре 1918 г. в Главное управление милиции. Первым заведующим Главмилиции стал **А. М. Дижбит** (рис. 23).



Рис. 23. А. М. Дижбит

Основные обязанности, возложенные на милицию Инструкцией от 12 октября 1918 г., можно разделить на три группы:

1. Охрана советского государственного и общественного строя, обеспечение выполнения предписаний советских законов.

2. Деятельность по поддержанию порядка в общественных местах. При его нарушениях работники милиции были обязаны составлять акты, фиксировать преступления и происшествия, принимать меры по их пресечению.

3. Организация борьбы с преступностью, разработка и проведение оперативно-розыскных мероприятий, непосредственное участие в предварительном расследовании и оказание содействия судебным органам в исполнении приговоров.

В декабре 1918 г. Главное управление милиции разработало и утвердило Общую инструкцию милиционерам, Инструкцию районным начальникам и их помощникам, Инструкцию старшим милиционерам¹²⁶, Инструкцию об употреблении оружия. Все эти

¹²⁶ Об обязанностях старших милиционеров : Инструкция от 12 декабря 1918 г. // ГАРФ. Ф. 393. Оп. 6. Д. 4. Л. 80–80а об. – Оттиск, машинопись.

нормативные акты были одобрены Первым всероссийским съездом заведующих губернскими и городскими управлениями милиции.

На процесс становления советской милиции оказала влияние сложившаяся в стране политическая и военная обстановка. 3 апреля 1919 г. СНК РСФСР издал декрет «О советской рабоче-крестьянской милиции», по которому «2. Милиционеры, агенты уголовного розыска и командный состав милиции, подлежащие призыву в ряды Красной Армии, остаются на своих местах и считаются прикомандированными к отделам управления»¹²⁷.

На НКВД возлагалась обязанность из их числа третью часть милиционеров и пятую часть командного состава держать в действующей армии. В милиции вводились 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 участию в боевых действиях. При этом они переходили в полное подчинение военных начальников.

Согласно принятому декрету содержание всех видов милиции принималось на государственный счет. В соответствии с декретом СНК и циркуляром НКВД была произведена перестройка органов милиции по уставам и наставлениям, принятым в Красной Армии.

В условиях военного времени от четкой работы транспорта зависели своевременное получение предприятиями сырья, доставка военной продукции в районы боевых действий. Вначале обеспечение общественного порядка на транспорте осуществлялось силами транспортных ведомств: Наркомата путей сообщения и Главного управления водного транспорта. 21 февраля 1919 г. Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК) издал декрет «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны»¹²⁸. 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.

¹²⁷ О советской рабоче-крестьянской милиции : декрет СНК от 3 апреля 1919 г. // СУ РСФСР. – 1919. – № 13. – Ст. 133.

¹²⁸ Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны : декрет ВЦИК от 21 февраля 1919 г. // Декреты Советской власти. – 1968. – Т. IV. – С. 407–408.

25 июля 1918 г. СНК принял декрет «Об учреждении речной милиции»¹²⁹, однако фактически строительство речной милиции развернулось после утверждения декрета «О речной советской рабоче-крестьянской милиции»¹³⁰. После расширения ее функций она стала именоваться водной милицией.

Советское правительство возложило на НКВД охрану фабрик и заводов, подчеркнув необходимость создания промышленной милиции. Осенью 1919 г. НКВД, обследовав состояние существующей на предприятиях охраны, принял решение немедленно организовать промышленную милицию. 3 марта 1920 г. в составе Главного управления милиции РСФСР образовали отдел, а в губернских управлениях создали отделения промышленной милиции, в свою очередь на предприятиях организовали ее подразделения.

Единая система уголовно-розыскных органов в РСФСР возникла после учреждения в октябре 1918 г. в составе Главмилиции Центрального управления уголовного розыска (Центророзыск) на правах отдела¹³¹. Имевшиеся до этого в ряде крупных городов страны органы уголовного розыска были децентрализованы и действовали под руководством местных Советов. По существу, произошло создание нового аппарата. Правовой основой организации и управления деятельностью советского уголовного розыска стало положение «Об организации отделов уголовного розыска», изданное НКВД РСФСР 5 октября 1918 г.¹³². В соответствии с Положением «1. В различных пунктах РСФСР для охраны революционного порядка путем негласного расследования преступлений уголовного характера и борьбы с бандитизмом учреждается... при всех губернских управлениях. В городах, как уездных, так и посадах с народонаселением не менее 40 000–45 000 жителей, отделение уголовного розыска во главе одного начальника с небольшим числом сотрудников».

¹²⁹ Об учреждении речной милиции : декрет СНК от 25 июля 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 55. – Ст. 608.

¹³⁰ О речной советской рабоче-крестьянской милиции» : декрет ВЦИК от 23 апреля 1919 г. // СУ РСФСР. – 1919. – № 14.

¹³¹ Об учреждении Центрального управления уголовного розыска в России : сообщение Главного управления советской рабоче-крестьянской милиции председателю ВЧК тов. Ф. Э. Дзержинскому от 9 октября 1918 г. // Нормативные акты о строительстве и деятельности советской милиции 1917–1920 гг. – М., 1968. – С. 81.

¹³² Об организации отделов уголовного розыска : положение от 5 октября 1918 г. // ГАРФ. Ф. 393. Оп. 6. Д. 4. Л. 33–33 об.

В 1919–1921-х гг. органы уголовного розыска фактически проводили предварительное следствие по большинству уголовных дел. Это связано было с тем, что особые следственные комиссии при местных Советах – органы предварительного следствия, учрежденные декретом СНК РСФСР о суде № 2 от 15 февраля 1918 г., – не успевали расследовать все уголовные дела¹³³. 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 милиция перестала выполнять функции органов предварительного следствия.

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

Опыт строительства милиции, накопленный в первые годы Советской власти, был обобщен и законодательно закреплен декретом «О рабоче-крестьянской милиции», принятом ВЦИК 10 июня 1920 г.¹³⁴.

Рабоче-крестьянской милиции этим документом закрепили особые полномочия: «3. Как вооружённому исполнительному органу рабоче-крестьянской милиции присваивается значение вооружённых частей особого назначения со всеми отсюда вытекающими правами и обязанностями». Декрет закрепил следующие звенья единого аппарата советской милиции:

- а) городская и уездная милиция;
- б) промышленная (фабрично-заводская, лесная, горнопромышленная и т.п.);
- в) железнодорожная;
- г) водная (речная и морская);
- д) розыскная милиция.

Анализируя организационно-правовые основы деятельности советской милиции в первые годы советской власти, необходимо затронуть кадровую проблему. Это время становления новой государственной идеологии, характеризующейся классовым подходом к вещам и явлениям, диктатурой одной части населения над другой, категоричностью и бескомпромиссностью в суждениях, что и определило кадровую политику государства в отношении органов

¹³³ Декрет о суде № 2 от 15 февраля 1918 г. // Декреты Советской власти. – М. : Гос. изд-во полит. литературы, 1957. – Т. 1.

¹³⁴ О рабоче-крестьянской милиции : декрет ВЦИК от 10 июня 1920 г. // СУ РСФСР. – 1920. – № 79. – Ст. 371.

милиции. Ее формирование проводилось на классовой основе, что было закреплено в основных нормативно-правовых актах. Важнейшие критерии, которым должен был отвечать милиционер, — признание советской власти и наличие активного избирательного права. По всей стране произошло практически полное обновление кадров милиции. В результате, несмотря на переход к штатной милиции, уровень профессионализма кадров милиции был очень низким. Особенно острой эта проблема была для уголовного розыска. В виде исключения в уголовный розыск разрешалось принимать бывших сотрудников сыскных учреждений дореволюционной полиции, если они были незаменимыми специалистами и не участвовали в политическом сыске: «Главное управление советской рабоче-крестьянской милиции предлагает немедленно уволить всех бывших чинов полиции, состоящих на службе в советской милиции. Бывшие чины полиции могут быть оставлены на службе в советской милиции только в исключительных случаях, если они являются незаменимыми и каждый раз с особого разрешения РКМ.»¹³⁵. В марте 1919 г. был установлен порядок, по которому вопрос о приеме старых специалистов решался с согласия исполкомов местных Советов и партийных комитетов. Большинство работников милиции были малограмотны или вовсе не грамотны, что было результатом кадровой политики государства. Новые работники милиции, не ценившие право, незнакомые с ним, в своей деятельности руководствовались не законностью, а так называемым «революционным правосознанием» и «революционной справедливостью». Период революционных бурь и романтики проходил, государству потребовалось ввести энтузиазм масс в определенное русло, на этой почве часто возникали конфликты. 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 ВЧК в милицию и уголовный розыск.

¹³⁵ Циркуляр Губуправмилиции от 3 февраля 1919 г. // Власть Советов. — 1919. — № 53–54. — С. 81.

Становление принципов комплектования работников милиции было завершено декретом ВЦИК «О рабоче-крестьянской милиции» от 10 июня 1920 г.

Этот документ впервые разделил личный состав советской милиции на две категории: сотрудники (командный состав, следователи, агенты розыска, младшие и старшие милиционеры) и вспомогательные кадры (канцелярские и технические работники, которые в кадры милиции не входили).

Для вновь принимаемых в милицию декрет установил годичный срок обязательной службы.

Практическая деятельность советской милиции была подчинена задаче укрепления диктатуры пролетариата, которую выполняли вначале подчиненные Советам вооруженные формирования трудящихся, а затем – рабоче-крестьянская милиция в качестве постоянного штатного органа. Милиция действовала как исполнительный орган власти, подавлявший в целях выживания любую – политическую, идеологическую, экономическую – оппозицию. Например, нежелание крестьян отдавать продукты своего труда расценивалось как сопротивление новой власти, в подавлении крестьянских выступлений участвовала и милиция.

Милиция была одной из вооруженных сил партии, подавляющих контрреволюционные мятежи, в годы гражданской войны оказывала помощь комиссиям по борьбе с дезертирством. На органы милиции возлагалась задача производить облавы в городах и селах, проверять документы и задерживать всех подозрительных.

В годы гражданской войны Советское государство осуществляло особую экономическую политику, состоявшую из системы чрезвычайных мер, известную под названием политики военного коммунизма. Совокупность мер военного коммунизма составляли продразверстка, национализация всей промышленности и всеобщая трудовая повинность. Органы милиции должны были содействовать комитетам труда, выявляя лиц, обязанных нести трудовую повинность, обеспечивая их участие в труде путем предоставления комитетам необходимой вооруженной силы.

Однако главная функция – охрана общественного порядка и гражданской безопасности, отошедшая на второй план в условиях революции и гражданской войны, занимала все-таки немалое место в деятельности милиции. В 1918 г. в стране произошел значительный рост преступности, в Москве число убийств превышало довоенный уровень в 10–15 раз. Среди причин резкого всплеска

преступности – и всеобщая амнистия Временного правительства марта 1917 г., по которой на свободу вышли тысячи уголовников, и жестокий экономический кризис в стране, и сдвиги в социальной психологии людей, произошедшие в годы войны и революции. Уровень преступности был настолько высок, что угрожал существованию самой власти. Бандиты буквально терроризировали население. Могли бы помочь в борьбе с преступностью старые кадры, специалисты царского сыска. Когда в январе 1918 г. из Патриаршей ризницы Московского Кремля преступники украли изумруды, бриллианты, сапфиры, Евангелие 1648 г. в золотом окладе с бриллиантами, Евангелие, датируемое еще XII в., золотую чашу и множество других ценностей на общую сумму порядка 30 млн руб., огромную помощь в поимке оказал заместитель начальника Саратовской милиции **Иван Александрович Свитнев**, служивший до февраля 1917 г. надзирателем Саратовского сыска отделе-¹³⁶ния. Однако в большинстве случаев Советская власть к старым специалистам относилась с недоверием. В Москве уголовный розыск возглавил К. Н. Маршалк, до 1917 г. возглавлявший Московскую уголовную полицию, но уже вскоре, чувствуя, что над ним сгущаются тучи, бежал в Финляндию. Его место занял проверенный большевик Розенталь. Раскрываемость преступлений той поры составляла всего 15 %. В первый месяц после мартовской амнистии 1917 г. только в Москве было совершено 6884 кражи. В последующие годы ежемесячно совершалось свыше тысячи краж¹³⁷. В 1917–1919 гг. в Москве действовало около 30 банд. Одна из них – банда Сабана – за один день (24 января 1919 г.) убила 16 постовых милиционеров, по Москве поползли слухи о «черных мстителях». Другая банда Якова Кошелькова известна тем, что ограбила самого Председателя СНК В. И. Ленина 19 января 1919 г., забрав автомобиль и документы. Через три дня, 22 января 1919 г., заместитель председателя ВЧК Яков Петерс собрал экстренное совещание представителей ВЧК, МЧК, Моссовета, уголовного розыска, ряда общественных организаций, на котором был выработан план борьбы с бандитизмом.

Для борьбы с преступностью стали широко применяться облавы, массовые аресты, обыски. Органы ВЧК расширяли внесудебную репрессию. В конце января 1919 г. ВЧК опубликовала

¹³⁶ Как казахский сыщик Иван Свитнев раскрыл в 1918 г. «кражу века» // Наш мир. – 2010. – 11 марта.

¹³⁷ Цит. по: Гуров А. И. Профессиональная преступность: прошлое и современность. – М. : Юрид. лит., 1990. – С. 97.

в «Известиях» ряд обращений, в которых сообщалось о начале беспощадной борьбы с бандитизмом, говорилось, что пособники преступников будут заключаться в концентрационный лагерь. Когда Москва была объявлена на осадном положении, милиции предписывалось «в пределах Московской окружной железной дороги расстреливать всех уличенных и захваченных на месте преступления, виновных в производстве грабежа и насилий».

Небывалый размах бандитизма вынудил правительство бросить на борьбу с ним лучшие силы. 30 марта 1919 г. наркомом внутренних дел становится председатель ВЧК Феликс Дзержинский. По его рекомендации к руководству Московским уголовным розыском приходит бывший матрос с «Рюрика», чекист **Александр Трепалов**. Он проводит чистку в уголовном розыске, уволив сразу около 15 человек. Не боясь черновой работы, сам участвует во многих операциях МУРа. Несмотря на то, что волну бандитизма в Москве удалось несколько сбить, в 1920 г. при МУРе появилась специальная бригада, которая занималась выявлением исключительно бандитских группировок.

В 1920 г. количество вооруженных грабежей, по сравнению с 1919 г., в Москве сократилось в три раза, а невооруженных – в девять раз. Число убийств уменьшилось на одну треть. Внесудебная репрессия применялась в полном объеме только органами ВЧК, которым было предоставлено право налагать различные наказания: от предупреждения до расстрела. В определенные периоды некоторые полномочия в этой сфере получал и уголовный розыск. В циркулярном распоряжении Центрального управления уголовного розыска предписывалось: «За последнее время сильно увеличилось количество уголовных преступлений и в некоторых случаях эти преступления приняли характер террористических актов и, как видно, имеют своей ближайшей целью дискредитировать Советскую власть. Борьба с такими грабителями-террористами должна быть беспощадной и не следует разбираться в средствах к их уничтожению...»¹³⁸. 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

¹³⁸ О мобилизации сил уголовного розыска и местных коммунистов для борьбы с опасными преступниками : циркулярное распоряжение Центрального управления уголовного розыска всем губернским исполнительным комитетам от 8 марта 1919 г. // ГАРФ. Ф. 393. Оп. 16. Д. 2. Л. 16–16 об. – Копия, машинопись.

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 в суды 1316 дел, в трибунал – 236, в МЧК – 272. Внесудебные решения вплоть до расстрела таили в себе большую опасность и стали прологом последующих массовых репрессий.

Основываясь на зарубежном и отечественном дореволюционном опыте, исходя из собственной практики, на местах пошли по пути специализации сотрудников уголовного розыска. Во многих городах штат угрозыска был разделен на отряды «по главным родам преступлений»:

- а) убийства, грабежи, разбои;
- б) кражи и профессиональные воровские организации;
- в) мошенничество, подлоги, обманы, фальшивомонетничество, подделки 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.

Большое 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 милиции¹³⁹. В ней содержался специальный раздел «Постовая служба», в котором подробно определялись обязанности милиционера на посту. В Инструкции подчеркивалось, что постовой милиционер является стратегом порядка, он 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, окружавшей пост. Во время нахождения на посту милиционер был обязан обеспечивать порядок и спокойствие на улицах, наблюдать за безопасностью движения, следить за санитарным состоянием территории поста.

¹³⁹ Инструкция милиционерам советской рабоче-крестьянской милиции. – 1918. – Декабрь.

На милицию была возложена обязанность осуществлять надзор за выполнением декрета Совнаркома от 23 января 1918 г. «Об отделении церкви от государства и школы от церкви»¹⁴⁰.

По мере развития милиции происходило расширение ее административных функций. Была установлена новая система документального удостоверения личности, в 1918 г. были введены трудовые книжки для нетрудящихся вместо паспортов¹⁴¹. 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 дорожного движения. Правовой основой ее обеспечения стал декрет СНК РСФСР от 10 июня 1920 г. «Об автодвижении по Москве и ее окрестностям», в нем определялись правила движения транспорта в крупных городах, предельная скорость движения автомобилей в дневное и ночное время, полномочия автоинспекторов, Московской чрезвычайной комиссии и ВЧК¹⁴².

Важным рубежом в процессе организационного становления аппарата Народного комиссариата внутренних дел и системы органов внутренних дел, оформления их правового статуса стало принятие первого Положения о Народном комиссариате внутренних дел. С 1919 г. шла разработка проекта Положения об НКВД. Однако сложная обстановка в стране и то обстоятельство, что компетенция и организационная структура НКВД постоянно изменялись, тормозили принятие документа.

Между ВЧК и НКВД сложились непростые отношения и соперничество в силу схожести функций, нечеткости правового регулирования прав и обязанностей, низкой эффективности деятельности некоторых органов НКВД. Руководство ВЧК стремилось подчинить себе милицию и уголовный розыск. НКВД со своей стороны ставил вопрос о включении ВЧК в состав комиссариата. Иными словами, обе стороны высказывали готовность к объединению.

¹⁴⁰ Об отделении церкви от государства и школы от церкви : декрет СНК от 23 января 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – 26 января. – № 18. – Отд. 1. – Ст. 263. – С. 286.

¹⁴¹ О трудовых книжках для нетрудящихся : декрет СНК от 5 октября 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 73. – Ст. 792.

¹⁴² Об автодвижении по Москве и ее окрестностям. Из правил СНК РСФСР от 10 июня 1920 г. // Декреты Советской власти. – М., 1978. – Т. 9. – С. 79–80.

Декретом ВЦИК от 6 февраля 1922 г. ВЧК была упразднена с одновременным созданием Государственного политического управления (ГПУ) «...под личным председательством Народного комиссара внутренних дел или назначаемого Советом Народных Комиссаров его заместителя...»¹⁴³. Тем самым впервые при советской власти были полностью объединены органы государственной безопасности и органы внутренних дел. Причины реорганизации ВЧК в конце 1921 – начале 1922 г. советская власть объясняла новой обстановкой, сложившейся в стране с окончанием гражданской войны и переходом к нэпу. Но были и другие мотивы, не вошедшие в официальные разъяснения. Среди них – понимание того, что даже при проведении тотального террора и слежки ВЧК оказалась не в состоянии предотвратить Кронштадтское восстание и массовые крестьянские выступления против режима. ВЧК не смогла надежно охранить власть, доведшую население до всеобщего недовольства, а экономику – до катастрофического состояния. Актуальной стала и замена названия, поскольку аббревиатура ВЧК ужасала людей.

Ввиду всего вышесказанного проект Положения о НКВД обсуждался долго. Малый СНК утвердил его 26 мая 1921 г., Президиум ВЦИК – 10 июня 1921 г. Окончательно же Положение о НКВД было утверждено ВЦИК на следующий год – 24 мая 1922 г.¹⁴⁴

В соответствии с Положением наркомат продолжал выполнять широкий круг обязанностей. Для этих целей в НКВД РСФСР были созданы Организационно-административное управление, Главное управление милиции, Главное управление принудительных работ, Центральное управление по эвакуации населения, Главное управление коммунального хозяйства, Управление делами и Государственное политическое управление.

Качество нового Положения было весьма низким, а формулировки – расплывчатыми. Уже вскоре началась разработка нового Положения.

Происходившие в начале 1920-х гг. процессы заставляли существенно менять систему органов внутренних дел, их компетенцию

¹⁴³ Об упразднении Всероссийской чрезвычайной комиссии и о правилах производства обысков, выемок и арестов : декрет ВЦИК от 6 февраля 1922 г. // СУ РСФСР. – 1922. – № 16. – Ст. 160.

¹⁴⁴ Положение о Народном комиссариате внутренних дел : постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 24 мая 1922 г. // СУ РСФСР. – 1922. – № 33. – Ст. 386.

и организационную структуру. Проявлялась тенденция освобождения НКВД 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.

Была передана часть административно-исполнительных функций¹⁴⁵, изъята функция приема иностранцев в гражданство РСФСР. А в 1923 г. органы госбезопасности были выведены из состава НКВД – ОГПУ при СНК. Появились новые функции: утверждение и регистрация обществ и союзов, не преследующих целей извлечения прибылей; выдача разрешений на фотосъемку; регистрация и учет охотничьего ружья; конвойная стража и др.

В 1923 г. в целях экономии средств Организационно-административное управление и Главное управление милиции были объединены в Центральное административное управление (ЦАУ). Оно состояло из административного отдела, отдела милиции, отдела уголовного розыска, секретариата. На местах в 1925 г. при губернских и уездных облисполкомах были созданы административные отделы, состоявшие из подотделов: общего, милиции, уголовного розыска, инспекции мест заключения.

Положение о НКВД регламентировало организационное построение милиции в масштабе РСФСР. Во главе всей системы органов милиции находилось Главное управление милиции. Далее шли губернские, уездные управления милиции.

В декабре 1921 г. была ликвидирована промышленная милиция. В результате поисков по инициативе мест была найдена новая форма – ведомственная милиция – в организационном построении, которой имелись особенности. Ее подразделения создавались на договорных началах (в форме генеральных соглашений ЦАУ НКВД РСФСР с определенным ведомством и договоров отдельных предприятий с начальниками местной милиции) и содержались за счет средств обслуживаемых объектов. Общее руководство и направление деятельности ведомственной милиции осуществлялось начальником милиции РСФСР. Численность сотрудников ведомственной милиции быстро росла. Так, с 1926 по 1929 г. произошло увеличение штатов в три раза.

¹⁴⁵ Инструкция о передаче из упраздненных отделов управления административно-исполнительных функций административным отделам : декрет ВЦИК от 5 декабря 1923 г. // СУ РСФСР. – 1924. – № 1. – Ст. 1.

На 1 января 1929 г. в государственной милиции РСФСР насчитывалось 37 800, ведомственной милиции – 37 606, уголовном розыске – 4722 сотрудника.

Наряду с ведомственной милицией с 1926 г. началась организация ведомственного розыска для охраны «от воровства, поджогов, порчи государственного имущества». В ряде мест принимались правовые акты, регулировавшие работу ведомственного розыска.

Все названные изменения в системе и структуре органов внутренних дел нашли отражение в новом Положении о НКВД от 28 марта 1927 г.¹⁴⁶

В годы нэпа возрос объем работы уголовного розыска. Чтобы улучшить его деятельность, была предпринята попытка усилить централистские начала в руководстве уголовным розыском. 10 апреля 1922 г. приказом НКВД уголовный розыск выделился из милиции в самостоятельную службу. Создается Главное управление уголовного розыска (ГУУР) НКВД РСФСР, с подчинением непосредственно наркому внутренних дел. Начальником ГУУР назначается З. Б. Кацнельсон¹⁴⁷. Разделение функций милиции и уголовного розыска не дало желаемых результатов, поэтому в 1924 г. произошло воссоединение.

Острой оставалась проблема кадров. Нехватка финансовых ресурсов не позволяла обеспечить отбор в милицию людей, отвечающих необходимым требованиям. Привлечение старых специалистов не практиковалось. В 1922 г. разрешался прием бывших чинов полиции и жандармерии, если они восстановлены в правах гражданства. Но вместо этого началась «чистка» из милиции старых специалистов, хотя общее число их было небольшим – 1,7 % от всего личного состава, включая сторожей и пр.

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, например, обувью – от 34 до 6 % в разных местностях, зачастую вместо сапог выдавали лапти.

¹⁴⁶ Об утверждении Положения о Народном комиссариате внутренних дел РСФСР : постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 28 марта 1927 г. // СУ РСФСР. – 1927. – № 47. – Ст. 315.

¹⁴⁷ Цит по: Моруков Ю. Н. История органов правопорядка России в точных датах : хронологический справочник. – М. : Объединенная редакция МВД России, 2007. – С. 65.

В 1921–1922 гг. численность милиции сократили на 60 %. Ее содержание было передано на местный бюджет, и материальное положение, и без того незавидное, ухудшилось. Решено было увеличить зарплату за счет сокращения штатов. Существовал большой разрыв между оплатой труда милиционера и других служащих. Кадры уголовного розыска сократились почти в два раза. В печати этот процесс приветствовался, так как штаты советской милиции на 40 % меньше штатов царской полиции. На деле произошла перегрузка сотрудников и, как следствие, ухудшение охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Руководство понимало, что состояние кадров неудовлетворительно и начинать улучшение необходимо с увеличения материального обеспечения, но по существу главным средством стали «партийные» и прочие мобилизации: «рабочих от станка», «крестьян от сохи», чистка личного состава (две большие чистки – в 1922–1923 и в 1929–1930 гг.).

Некоторые меры по улучшению материального положения (разовое повышение оклада, установление шефства над органами милиции и т.п.) не решали проблемы. Внутри органов внутренних дел также пытались стимулировать работников, непосредственно занятых охраной общественного порядка и борьбой с преступностью. Передача же милиции в местный бюджет свидетельствует, что власти относились к милиции как к второстепенному, вспомогательному органу.

Милиция по-прежнему определялась как вооруженный исполнительный орган, вооруженная часть особого назначения. Иногда на местах в милицию объявлялась мобилизация, возможность проведения которой законодательно закрепило первое Положение о НКВД.

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 мятеж – Кронштадский, как известно, подняли революционные, «красные» матросы. 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 милиции¹⁴⁸. Это не исключало, однако, того, что

¹⁴⁸ О награждении орденом Красного Знамени работников милиции : декрет ВЦИК от 16 октября 1922 г. // СУ РСФСР. – 1922. – № 65. – Отд. 1. – Ст. 645.

милиционеры действительно сражались самоотверженно. К тому же к любым выступлениям под политическими лозунгами пристраивался чисто уголовный элемент, иногда политический бандитизм перерождался в уголовный.

Власть, жестоко подавляя мятежи, в то же время вынуждена была изменить внутреннюю политику – перейти к нэпу.

С целью активизации борьбы с преступностью усиливалась наружная служба милиции: увеличивалось количество ночных патрулей, в уездах формировались конные милиционные отряды. Деятельность милиции оценивалась, прежде всего, по раскрываемости преступлений, показатели которой из года в год улучшались. В милицию пришли новые кадры, использующие и богатый опыт прежних специалистов. Так, громкая кража коллекции драгоценностей из Эрмитажа была раскрыта **Алексеем Кошелевым** (возглавит в 1951 г. МУР). Он нашел в архивах дело 10-летней давности, в котором использовался такой же клей, каким в данном деле был обмазан пластырь, с помощью которого преступник выдавил стекло в окне. По способу преступления Кошелев успешно раскрыл кражу.

Дело лета 1928 г. по ограблению магазина «Меха», где фигурировал подкоп, вела единственная в МУРе женщина-следователь – **Екатерина Максимова**, успешно его раскрывшая.

Вместе с тем еще слабо были разработаны вопросы уголовной статистики, регистрации преступников, составления словесного портрета, методического обеспечения проведения следственно-розыскных мероприятий, изъятия и закрепления вещественных доказательств. На это 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. Программы предусматривали обязательное изучение следующих основных направлений: предотвращение готовящихся, пресечение начавшихся и раскрытие совершенных преступных деяний; изучение уголовной тактики, включающей характеристику «случайных», «привычных», профессиональных преступников и рецидивистов; классификацию основных категорий преступников по роду преступной деятельности и тайные способы сношения в преступном мире – звуковые, письменные и условные; воровской язык и основные виды применяемых шифров; розыск и дознание; задачи

негласного розыска и его особенности; методы конспирации и расследования преступлений; виды преступлений, совершенных преступниками-профессионалами и рецидивистами; распознавание «работы» преступников разных категорий и другие формы, средства и методы уголовно-розыскной деятельности.

В мае 1922 г. при ГУУР НКВД РСФСР создаются Научно-технический отдел и Центральное бюро дактилоскопической регистрации. ГУМ неоднократно предупреждало аппараты уголовного розыска на местах об обязательности фотографирования и учете преступников, кем бы они ни доставлялись. Отрицательно на эффективность борьбы с уголовной преступностью сказывалась мягкость судов того времени: судимости аннулировались по давности сроков, многие данные брались со слов самих рецидивистов. Образцом творческого умелого руководства подчиненными была работа **С. Ф. Кабанова** (сначала начальник витебского губернского уголовного розыска, затем один из ведущих сотрудников Центро-розыска РСФСР). Он явился инициатором специализации работы розыскных отделений, под его руководством было ликвидировано более 100 бандитских групп, в 1925 г. он награжден орденом Красного Знамени.

Примерно 42 % всех преступлений в 1920-е гг. приходилось на имущественные преступления, в их числе кражи составляли 73 %. Наиболее опасным и сложным в те годы было конокрадство. Лошадей воровали даже в городах, например, в Псковской области ежегодно похищалось до 1000 лошадей¹⁴⁹. 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 группы по борьбе с конокрадством.

Одним из самых распространенных видов городской преступности было хулиганство, которое в силу голода, нищеты и безработицы дало всплеск в 1920-е гг. Основную массу нарушителей общественного порядка до революции составляли мелкие приказчики,

¹⁴⁹ Цит. по: Гуров А. И. Профессиональная преступность: прошлое и современность. – М. : Юрид. лит., 1990. – С. 96–97.

ремесленники, люмпены, босяки. В период гражданской войны наблюдалось сокращение хулиганства, поскольку в городах действовал военно-коммунистический режим, кроме того, контингент лиц, склонных к хулиганским проявлениям, мог проявить свои наклонности в революционной или контрреволюционной деятельности. С возвращением к мирной жизни волна хулиганства резко поднялась, доля осужденных за этот вид правонарушений выросла с 2 до 17 %. Причем 3/4 хулиганов составляла рабочая молодежь. Драки «стенка на стенку» вызвали даже специальное решение об искоренении кулачных боев, рабочая молодежь демонстрировала бессмысленные выходки вроде закидывания камнями и палками самолетов авиахима в дни демонстраций. В 1926 г. около трети хулиганов задерживалось за избиение прохожих, 28 % – за дебош в пьяном виде, 17 % – за публичную ругань, 13 % – за сопротивление милиции.

На первых порах «новый хулиган» вызывал у советской власти некоторое умиление, основным методом воздействия было общественное порицание, которое выносилось и за кражу селедки, и за изнасилование «буржуйки». **А. В. Луначарский**¹⁵⁰ в 1927 г. рассуждал, что существует тип хулигана, «полезный для социализма». При этом не учитывалось, что конфликт с общественным порядком – достаточно традиционная форма взаимоотношений молодежи с окружающими. Распространению хулиганства в рабочей среде способствовало и специально культивируемое «пролетарское чванство», отсюда тенденция к бесчинствам в отношении «бывших» развивалась, хулиганские выходки во время антирелигиозных кампаний не преследовались, даже поощрялись. Еще одна причина всплеска хулиганства – в 1925 г. всех бывших беспризорных решено было влить в рабочие коллективы для перевоспитания.

Советская власть отреагировала на рост подобных правонарушений тем, что решила 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 против хулиганства была развернута в печати, дела о хулиганстве рассматривались в срочном порядке.

¹⁵⁰ Луначарский Анатолий Васильевич – Народный комиссар просвещения РСФСР с 1917 по 1929 г. Академик АН СССР (01.02.1930).

Одним из главных источников хулиганства были пьянство и алкоголизм. В 1925 г. впервые со времени Первой мировой войны была официально разрешена продажа водки, в народе ее именовали «рыковкой»¹⁵¹. Власти разрешили почти безудержно наращивать производство алкоголя, продажа которого давала колоссальные доходы в бюджет государства. Рост пьянства заставил президиум Ленсовета принять в октябре 1926 г. решение об организации в стране первых в СССР медвытрезвителей.

В условиях индустриализации страны и коллективизации деятельность милиции была направлена и на всемерную охрану советского строя и народного хозяйства. Особенности этой борьбы видны даже на примере одной губернии – Пензенской¹⁵². В конце 1920-х гг. органам милиции приходилось расследовать дела по фактам срыва заготовок сельскохозяйственной продукции, весеннего сева, уклонения от участия в лесозаготовках.

В годы 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.

Таким образом, в рассматриваемый период одна из важных функций милиции заключалась в борьбе с преступностью. Охраняя предприятия и учреждения, банки и транспорт, способствуя их нормальной деятельности, милиция тем самым содействовала проведению в жизнь новой экономической политики, в целом стояла на страже классовой политики коммунистической партии.

В своей работе милиция активно взаимодействовала в вопросах обеспечения общественного порядка с населением. Привлечение населения к охране общественного порядка и борьбе с преступностью в рассматриваемый период занимало важное место в деятельности правящей партии, а, следовательно, и советских

¹⁵¹ «Рыковка» – водка, прозванная в народе по фамилии председателя Совнаркома А. Рыкова.

¹⁵² Колемасов В. Н. Организация борьбы с уголовной преступностью в Пензенской губернии в 1917–1928 гг. – Саратов : СЮИ МВД России, 2008. – 240 с.

органов. Формы взаимодействия органов милиции с населением были самыми разнообразными.

Население (прежде всего, сельское) принимало участие в борьбе с бандитизмом. При многих сельских советах возникали инициативные группы по борьбе с бандитизмом, местное население выставляло ночью дозоры, обо всем подозрительном сообщалось в милицию.

Для борьбы с конокрадами в середине 1920-х гг. повсеместно были организованы сельские караулы и добровольные дружины. Нельзя однозначно оценить и такую практику помощи милиции, как доносительство: например, более 50 % самогонщиков обнаруживалось по заявлениям населения. Большинство доносчиков руководствовалось не высоким правосознанием, а элементарнейшими низменными чувствами. Практика доносов развивалась, в 1930-е гг. советский человек был поставлен в такие условия: чтобы не оказаться жертвой самому, должен был писать донос на другого.

Во время кампании борьбы с хулиганством органам милиции предоставлялось право требовать от граждан содействия для прекращения беспорядков, для доставки задержанных в отделение и давать какие-либо поручения. Невыполнение поручения влекло уголовную ответственность. Одновременно устанавливалась уголовная ответственность за оскорбление граждан, оказывающих содействие органам милиции. В течение 1926–1927 гг. почти повсеместно создавались дружины по борьбе с пьянством и хулиганством¹⁵³.

Насколько действенной была работа общественности? Лечебно-профилактические мероприятия в молодежной среде свелись к политсудам и участию в закрытии питейных заведений комсомольскими отрядами «легкой кавалерии». Кампания государственной борьбы с пьянством к 1930 г. в общем была закончена. В 1930-е гг. лиц, злоупотреблявших спиртным, стали возводить в ранг приспешников «троцкистско-зиновьевской банды». Призывы ЦК ВЛКСМ к Международному юношескому дню в 1936 г. гласили: «Пьянки – главный метод вражеской работы среди народа». Например, во всех районах Ленинграда создавались общественные комиссии по борьбе с проституцией, куда входили преимущественно молодые рабочие, студенты, комсомольцы. Им давалось поручение вылавливать панельных девиц и отправлять их

¹⁵³ О борьбе с пьянством : циркуляр НКВД // Систематический сборник приказов, инструкций и циркуляров НКВД. – М., 1924. – С. 218–219.

в профилакторий. Членов комиссии нередко дразнили, называли «шефами над девицами». Однако даже в такой форме общественные организации «помощи падшим» просуществовали недолго, уже в начале 1930-х гг. в этой сфере перешли к репрессивным мерам.

На селе функцию охраны общественного порядка зачастую выполняли сельские исполнители и ночные сторожа, им были предоставлены некоторые права: задерживать преступников, конвоировать в милицию и пр.

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 в каждой. В уставе подробно определялась главная цель ОСОДМИЛА: оказание помощи милиции и уголовному розыску в деле охраны общественного порядка и борьбы с уголовными преступлениями. Осодмильцы имели право составлять протоколы о нарушениях, охранять до прибытия милиции следы преступлений и др.

В 1920-е гг. не утихали споры о НКВД. Вызваны они были, прежде всего, чрезвычайной обширностью круга обязанностей этого ведомства. НКВД был органом отраслевого управления, а занимался вопросами советского строительства – явно не «своим» делом. От подобной практики необходимо было отказаться. Большинство наркоматов, ведомств и местных исполкомов поддерживало идею его упразднения. Этим вопросом занималось несколько комиссий, предложения в основном сводились к тому, чтобы полномочия НКВД разделить между другими ведомствами. Руководство коммунальным хозяйством – передать совнархозам, ИТУ – Наркомату юстиции, милицию и уголовный розыск – Наркомату юстиции или ОГПУ.

Руководство ОГПУ предпринимало реальные шаги в направлении подчинения милиции и уголовного розыска, в некоторых местах такое «оперативное подчинение» начало проводиться. НКВД понадобился год, чтобы добиться отмены подобных решений. Конфликт между НКВД и ОГПУ разгорался. В мае 1924 г. заместитель председателя ОГПУ Генрих Ягода подписал совершенно секретный циркуляр, в котором ставился вопрос о передаче в ведение ОГПУ в центре и на местах милиции и уголовного розыска.

В июне этого же года нарком внутренних дел РСФСР **Александр Белобородов** собрал совещание наркомов внутренних дел республик, где затронул и вопрос о взаимоотношениях с ОГПУ, подчеркнув, что передача милиции в ОГПУ не улучшит ее работы, наоборот, приведет к двум отрицательным последствиям:

– первое – национальные условия. В ряде национальных республик население смотрит на милицию как на защитницу своих интересов, как на представителя Советской власти и часто по милиции судит, хороша ли Советская власть. На ГПУ же население смотрит как на карающий орган;

– второе – передача 70-тысячной милицейской армии в ОГПУ сразу привьет милиционерам чувство (присущее работникам ОГПУ) «исключительности своих прав». Совещание единодушно высказалось против ликвидации НКВД. Однако конфликт не был разрешен.

В конце 1920-х гг. органы милиции и уголовного розыска были подвергнуты основательной чистке. В 1929 г. под давлением ОГПУ значительные кадровые перестановки произошли в МУРе. На местах же пошли по пути ломки НКВД. В конце 1920-х гг. наркоматы внутренних дел были упразднены в ряде союзных республик. Когда в конце 1927 г. был снят с должности нарком внутренних дел А. Г. Белобородов, активно противодействовавший передаче милиции в ведение ОГПУ, ситуация ухудшилась.

Новый нарком внутренних дел **Владимир Николаевич Толмачев** был менее заметной фигурой, не имел достаточного авторитета в правительственных сферах, к тому же плохо представлял себе общие проблемы укрепления и развития органов внутренних дел. Так, он настойчиво пропагандировал идею свертывания милиции как штатного государственного органа и введения вместо нее так называемой «милиционной повинности», т.е. возложения охраны общественного порядка на самих трудящихся.

Следует иметь в виду, что законодательство того времени не знало различия представительных и исполнительных органов. «Исполнительный» означало, прежде всего, – «подсобный, вспомогательный». На правовом уровне не была отрегулирована компетенция милиции, что порождало большие сложности в ее работе. Круг обязанностей милиции был очень широк, а местные органы власти постоянно изобретали новые. На милицию возлагались, например, проведение в жизнь запрета «хождения в вечернее и ночное время

по улицам», освидетельствование комсомолок на предмет «девственности»; выведение к указанному сроку тараканов; наблюдать, как домовладельцы следят за тем, «чтобы гусеницы не переползали из одного сада в другой». В целях сокращения административно-управленческих расходов местные органы власти сокращали дворников, сторожей и т.д., а их функции потом передавались милиции.

В это время широко распространилась «штрафная политика». За нарушение постановлений местной власти следовали штрафы, которыми пополнялся местный бюджет. Мало того, что милиция эти штрафы должна была собирать, зачастую ее финансирование было поставлено в прямую зависимость от сбора штрафов.

Подобное положение милиции и уголовного розыска по отношению к органам ОГПУ и прокурорско-следственным органам было закреплено нормативно. Роль и место милиции в системе правоохранительных органов оценивались весьма низко. На Втором съезде административных работников (апрель 1928 г.) руководители органов милиции разного уровня отмечали: «Милиция – отхожий промысел», «милиция – технический исполнитель», «милиция – карусель, на которой катаются все, кому не лень», милиция направляется в такие области работы, где больше всего возбуждается недовольство населения.

Из года в год ухудшалась ситуация с кадрами, и, наконец, НКВД вынужден был признать, что масса преступлений милиционеров (растраты, взятки, укрывательство самогонщиков и пр.) совершается в целях создания условий нормального существования. Из такого положения виделось два выхода, связанных с изменением статуса милиции:

1. Предложение ликвидировать милицию, а милиционную службу возложить на само население. Такой подход стали реализовывать – возникли дружины, сельское исполнительство, комиссии, десятидворцы и пр. Он основывался на идеях пролетарской милиции и многовековом опыте общинной организации жизни. Новый нарком Толмачев эту идею отстаивал, но она не прижилась.

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

Таким образом, в 1920-е гг. шел поиск оптимальной структуры милиции, способной самостоятельно решать специфические задачи охраны порядка и борьбы с преступностью: была проведена

большая работа по созданию правовой базы ее организации и деятельности. На совершенствование структуры органов охраны общественного порядка оказывала влияние политическая практика. Конечной целью реорганизации структуры и управления милицией под руководством политической полиции – ОГПУ – являлось превращение ее в дополнительную силу массового террора.

8. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ в 1930-е гг.

Тридцатые годы двадцатого столетия были одним из самых сложных и противоречивых периодов развития отечественной государственности. И в исторической литературе оценки этого периода достаточно противоречивы. В советский период тридцатые годы рассматривались как эпоха «великих свершений», в последние годы стало модным трактовать этот период лишь как время неслыханных преступлений, а людей, живших в те годы, как бессловесных рабов. Как ни парадоксально, но каждый из этих подходов имеет свои исторические обоснования и даже опирается на факты. Действительно, это время насильственной коллективизации, ужасающего голода 1932–1933 гг., массового террора, унесших миллионы жизней наших соотечественников. Но ведь верно и то, что это было время становления Российского государства как великой индустриальной державы – второй супердержавы мира (такой она стала после победы в Великой Отечественной войне), главным достоинством которой являлась ее военная мощь. Модернизация проводилась с опорой лишь на собственные, весьма ограниченные ресурсы, без какой-либо поддержки извне, в условиях враждебного окружения и нараставшей военной опасности. Одним из важнейших условий осуществления реальной мобилизации всех материальных и духовных сил народа являлось наличие государственной идеологии, носителем которой стала правящая партия – ВКП(б). Сросшаяся с государством, она стала руководящей и направляющей силой общества, а само государство превратилось в своеобразное «партийное государство».

Одной из важнейших составных частей реформ стала культурная революция, в результате которой была достигнута почти поголовная грамотность, сформировался массовый слой квалифицированных рабочих и специалистов, без чего была бы невозможна и сама модернизация экономики и социальной структуры общества. Но путь к достижению этой цели, который был выбран по настоянию Сталина, предопределил чрезмерно широкое применение государственного принуждения и громадный расход человеческих и материальных ресурсов. Бесспорно, что утвердившийся к этому времени тоталитарный режим, принявший форму диктатуры Сталина, прикрытый фасадом «советской демократии»,

держался в значительной мере на страхе, порожденном массовым террором и политической и социальной демагогией, распространявшейся подконтрольными режиму средствами массовой информации. Соответственно, и органы внутренних дел были вынуждены проводить в жизнь официальную государственную политику террора и участвовать в политических репрессиях.

При анализе деятельности органов внутренних дел в 1930-е гг. необходимо обратить внимание на место, которое они занимали в системе органов государственной власти России, на изменение их ведомственной принадлежности, на отдельные периоды централизации и децентрализации управления подразделениями органов внутренних дел и их причины.

Организационная неустойчивость, характерная для центральных аппаратов НКВД во второй половине 1920-х гг., соединение в них некоторых не близких по своему содержанию направлений работы, а также недостаточно высокие показатели в деятельности многих подчиненных органов повлияли на решение о ликвидации этих наркоматов.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 г. «О ликвидации народных комиссариатов внутренних дел союзных и автономных республик»¹⁵⁴ милиция, уголовный розыск и административный надзор передавались в ведение СНК республик, при которых создавались Управления милиции и уголовного розыска. Места заключения, организация ссылок с принудительными работами передавались в наркоматы юстиции союзных республик, а коммунальное хозяйство – местным советам. Секретным Постановлением руководство милицией и уголовным розыском возлагалось на ОГПУ, которое осуществляло назначение и смещение руководящего состава милиции и уголовного розыска. Руководство органами ЗАГС, документирование иностранцев, а также деятельность различных обществ передавались президиумам ЦИК союзных и автономных республик. Официально эта акция была направлена на усиление специализации в управлении отдельными отраслями. На деле же руководство однородными функциями зачастую оказывалось децентрализованным. Например, отсутствовал единый центр руководства внутренними войсками, в ведении разных ведомств оказались органы пенитенциарной службы и т.п.

¹⁵⁴ О ликвидации народных комиссариатов внутренних дел союзных и автономных республик : постановление ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 г. // СЗ СССР. – 1930. – № 30. – Ст. 640.

Одной из важнейших проблем являлось решение вопроса о подчиненности милиции. Даже на первом этапе формирования новой системы управления страной органы главного политического управления должны были получить единственную структуру, уполномоченную вести оперативно-розыскную работу и имевшую для этого кадровые и технические возможности, т.е. милицию, представлявшую самое многочисленное звено в системе бывшего НКВД. На этом этапе реформирования госаппарата такого рода действия не могли быть широко обнародованы, поэтому постановление ЦИК и СНК СССР «О руководстве органами ОГПУ деятельностью милиции и уголовного розыска» от 15 декабря 1930 г. было секретным¹⁵⁵. На основании этого документа в составе ОГПУ СССР была создана Главная инспекция по милиции и уголовному розыску, а в республиканских, краевых и областных органах – ОГПУ – особые инспекции. Указанные подразделения получили право не только инспектирования и контроля, назначения, перемещения и увольнения руководящих работников органов милиции и уголовного розыска, но и использования в своих целях гласного состава и негласной сети милиции и угрозыска, их технико-криминалистических возможностей. Официально же в союзных и автономных республиках с 1 января 1931 г. управления милиции и уголовного розыска создавались при Совнаркомах.

31 декабря 1930 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли постановление «О мероприятиях, вытекающих из ликвидации наркомвнудела РСФСР и наркомвнуделов автономных республик». Этим документом на созданное Главное управление милиции и уголовного розыска при СНК РСФСР были официально возложены: «...руководство и управление органами милиции и уголовного розыска, осуществление охраны общественного порядка и безопасности и осуществление охраны личной безопасности граждан, их прав и имущества, осуществление охраны государственного и общественного имущества и специальной охраны имущества учреждений и предприятий, имеющих государственное значение, борьба с преступностью и производство расследования преступлений в пределах, указанных УПК РСФСР, руководство приведением в исполнение судебных приговоров, организация ссылки без принудительных работ и высылки и учет ссылаемых и высылаемых,

¹⁵⁵ О руководстве органами ОГПУ деятельностью милиции и уголовного розыска : постановление ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 г. // СЗ СССР. – 1930. – № 60. – Ст. 640.

оказание содействия государственным органам в проведении установленных законом повинностей и подготовку кадров работников милиции и уголовного розыска»¹⁵⁶. Краевые и областные административные управления, административные отделы исполкомов автономных областей, городские и районные административные отделы преобразовывались в управления милиции и уголовного розыска на правах самостоятельных отделов соответствующих исполкомов.

Несмотря на то, что органы милиции были выделены в самостоятельную систему при СНК союзных и автономных республик, внешне никак не связанную с органами политического управления, они оказались в подчинении:

- соответствующих совнаркомов союзных и автономных республик, а на местах – исполнительных комитетов;
- вышестоящих милицеских органов;
- ОГПУ, ГПУ соответствующих союзных и автономных республик и их местных органов.

Практика показала, что подчиненность милиции ОГПУ влечет за собой ослабление организационных связей между милицией и органами власти как в центре, так и на местах. Это и стало одной из причин появления тенденции к централизации в руководстве милицией.

В феврале 1931 г. было принято постановление ЦИК СССР и СНК СССР «О правовом и материальном положении работников рабоче-крестьянской милиции и уголовного розыска», установившее ряд обязательств и прав: «1. Лица... при поступлении на службу дают письменное обязательство прослужить не менее двух лет...6...по всему Союзу ССР устанавливается единая форма обмундирования и единые знаки различия, а также однотипное вооружение... 9. Народному комиссариату снабжения... поручается обеспечить организацию сети закрытых столовых и распределителей для работников милиции и уголовного розыска»¹⁵⁷.

Следующим этапом в развитии органов милиции и уголовного розыска явилось Положение о Рабоче-Крестьянской милиции,

¹⁵⁶ О мероприятиях, вытекающих из ликвидации наркомвнудела РСФСР и наркомвнуделов автономных республик : постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 31 декабря 1930 г. // СУ РСФСР. – 1931. – № 4. – Ст. 38.

¹⁵⁷ О правовом и материальном положении работников рабоче-крестьянской милиции и уголовного розыска : постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 3 февраля 1931 г. // Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР. – 1931. – № 8. – С. 146–147.

принятое 25 мая 1931 г. Советом Народных Комиссаров СССР, которое, прежде всего, подчеркивало, что «...милиция является административно-исполнительным органом Советской власти. Основная задача рабоче-крестьянской милиции – охранять революционный порядок и общественную безопасность, необходимые для социалистического строительства»¹⁵⁸. В соответствии с этим документом милиция делилась на общую и ведомственную, определялись ее центральные органы – Главные управления милиции союзных республик, состоящие при Советах Народных Комиссаров этих республик, и местные органы милиции – управления милиции краевые (областные) и автономных республик, районные и городские. Общая милиция переводилась с местного бюджета на общегосударственный и должна была снабжаться вооружением, снаряжением и вещевым довольствием в централизованном порядке.

Это Положение стало первой в масштабах всей страны единой правовой базой строительства органов милиции и послужило толчком к организации подготовки кадров для государственной и ведомственной милиции. Циркуляром начальника Главного управления рабоче-крестьянской милиции от 28 мая 1931 г. «О реорганизации сети школ рабоче-крестьянской милиции» «...В связи с новыми подразделениями состава милиции на высший, старший, средний, младший начсоставы и численным ростом рядового состава государственной и ведомственной милиции вызывается настоятельная необходимость перестроить всю подготовку кадров применительно к этим условиям и требованиям путём увеличения обучающихся в учебных заведениях и расширения учебной сети»¹⁵⁹. В соответствии с Циркуляром Главное управление РК милиции организовало высшую школу для высшего начсостава, школы старшего начсостава в г. Ленинграде и в г. Москве и 8 школ для среднего начсостава.

Следующим шагом в развитии милиции стало утверждение Совнаркомом РСФСР 4 октября 1931 г. Положения о Главном управлении РКМ при СНК РСФСР¹⁶⁰. На Главное управление РКМ

¹⁵⁸ Положение о рабоче-крестьянской милиции : постановление СНК СССР от 25 мая 1931 г. // СЗ СССР. – 1931. – № 33. – Ст. 247.

¹⁵⁹ О реорганизации сети школ рабоче-крестьянской милиции : циркуляр начальника Главного управления рабоче-крестьянской милиции от 28 мая 1931 г. // Сборник приказов и циркуляров Главного управления рабоче-крестьянской милиции. – 1931. – № 2. – С. 44–45.

¹⁶⁰ Об утверждении Положения о Главном управлении рабоче-крестьянской милиции при СНК РСФСР : постановление СНК РСФСР от 4 октября 1931 г. // СУ РСФСР. – 1931. – № 59. – Ст. 431.

РСФСР возлагалось руководство деятельностью органов милиции по охране революционного порядка и общественной безопасности, а также по охране личной безопасности граждан, их прав и имущества. ГУРКМ было обязано проводить и организовывать политическую и кадровую работу, осуществлять финансово-материальное обеспечение, создавать учебные заведения, рассматривать жалобы на органы милиции. Для реализации полномочий Главному управлению РКМ предоставлялось право по вопросам деятельности милиции: вносить проекты постановлений правительства в СНК, издавать уставы, положения, приказы и инструкции, созывать съезды и совещания, изменять и отменять распоряжения местных органов милиции.

Для усиления руководства политической, культурно-просветительной работой в органах милиции и укрепления политикоморального состояния личного состава были созданы политорганы милиции, организационное построение и задачи которых определены Инструкцией ЦК ВКП(б) от 11 октября 1931 г.¹⁶¹

Законодательно оформив и утвердив новое положение милиции, руководство страны сочло возможным официально закрепить существовавшие негласно отношения ОГПУ и органов милиции. В Циркуляре ОГПУ СССР от 16 октября 1931 г. было определено, что «Партией и правительством поставлена перед ОГПУ задача в кратчайший срок перестроить РК милицию и привести её в такое состояние, чтобы она могла с успехом выполнять те задачи, которые выдвигают перед ней растущие темпы социалистического строительства и обострение классовой борьбы»¹⁶². Для достижения строгой централизации руководства милицией в конце 1931 г. в составе ОГПУ СССР была создана Главная инспекция, а в республиканских, краевых и областных ОГПУ – особые инспекции по милиции и уголовному розыску.

25 июня 1932 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «О революционной законности». Сформулированный в духе политической ситуации того времени документ предписывал соблюдение законности во всех звеньях государственного аппарата, прав трудящихся, особенно крестьян и колхозников, устранение случаев незаконных арестов и конфискации имущества и т.п. При этом

¹⁶¹ О работе политорганов милиции : инструкция ЦК ВКП(б) от 11 октября 1931 г. // ГАРФ. Ф. 9401. Оп. 1. Д. 140. Л. 155–155 об.

¹⁶² О мероприятиях по улучшению состояния РК милиции : циркуляр ОГПУ СССР от 16 октября 1931 г. // ГАРФ. Коллекция документов.

никаких конкретных задач перед органами милиции поставлено не было.

В то время все руководящие и контролирующие функции постепенно взяла на себя Коммунистическая партия, роль которой при этом неизмеримо возросла. Партийное руководство стало решающим фактором выработки и реализации концепции развития общества. Соответственно, резко усилилось влияние партийных органов и органов внутренних дел на все сферы жизни общества.

Продолжая работу по усилению централизации в руководстве органами милиции и сокращению прав государственных органов в этой сфере, ЦИК и СНК СССР 27 декабря 1932 г. приняли постановление об образовании Главного управления милиции (ГУРКМ) при ОГПУ СССР¹⁶³. Тем самым управление милиции было полностью изъято из непосредственного ведения Совнаркомов союзных и автономных республик и передано ОГПУ СССР и его республиканским и местным органам. Инспекции ОГПУ по милиции расформировывались. Начальник Главного управления РК милиции при ОГПУ стал одним из заместителей председателя ОГПУ.

ГУРКМ при ОГПУ стало первым всесоюзным органом милиции.

Одновременно ЦИК и СНК СССР утвердили еще один нормативный акт – «Положение о Главном управлении рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ СССР», подробно регламентирующий задачи и права данного аппарата управления. Главное управление милиции при ОГПУ должно было осуществлять общее руководство работой управлений милиции союзных республик, контролировать и инспектировать деятельность всех органов РКМ, руководить подготовкой и переподготовкой кадров милиции для всего СССР, разрабатывать ведомственные нормативные акты, а также вносить в законодательные органы СССР законопроекты, относящиеся к деятельности всех органов милиции. С 27 декабря 1932 г. все местные управления милиции стали непосредственно подчиняться Главному управлению РКМ при ОГПУ СССР.

Таким образом, осуществлялся процесс создания системы жесткого централизованного подчинения, хотя официально необходимость принятия в декабре 1932 г. этих правительственных

¹⁶³ Образование Главного управления рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ Союза ССР : постановление ЦИК и СНК СССР от 27 декабря 1932 г. // СЗ СССР. – 1932. – № 84. – Ст. 518.

документов объяснялась тем, что это необходимо «для общего руководства работой управлений рабоче-крестьянской милиции союзных республик, для проведения по всему Союзу ССР паспортной системы и прописки паспортов и для непосредственного руководства этим делом...».

Особым периодом в истории формирования правоохранительных органов в предвоенное десятилетие стал 1933 г., на протяжении которого шел процесс привыкания общественности к принятым в 1930–1932 гг. правовым документам. Видимо, руководство страны должно было окончательно убедиться в отсутствии негативной реакции на осуществленные меры, прежде чем предпринимать следующие шаги на пути воплощения новой концепции. Кроме того, требовалось еще и некое подтверждение тому, что развитие идет на основе усиления законности.

20 июня 1933 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «Об учреждении прокуратуры Союза ССР», которым определялось, что «Прокуратура Союза ССР осуществляет надзор, на основе особого положения, за законностью и правильностью действий ОГПУ, милиции, уголовного розыска и исправительно-трудовых учреждений».

Создание независимого органа, призванного осуществлять надзор за деятельностью органов правопорядка, должно было подготовить в общественном сознании почву для завершающего этапа мероприятий по организации единой общесоюзной системы органов внутренних дел, выстроенной по определенному принципу.

Логическим завершением реформы стало создание единой общесоюзной системы органов внутренних дел, 10 июля 1934 г. ЦИК СССР принял постановление «Об образовании общесоюзного Народного комиссариата внутренних дел», в подчинение которому передавались органы государственной безопасности и милиции¹⁶⁴.

На Народный комиссариат внутренних дел возлагались следующие обязанности: охрана общественного порядка и обеспечение государственной безопасности, борьба с преступностью, охрана собственности, исправление и перевоспитание осужденных и др.

Наркомат внутренних дел включал:

– Главное управление государственной безопасности;

¹⁶⁴ Об образовании общесоюзного Народного комиссариата внутренних дел : постановление ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. // СЗ СССР. – 1934. – № 36. – Ст. 283.

- Главное управление рабоче-крестьянской милиции;
- Главное управление пограничной и внутренней охраны;
- Главное управление пожарной охраны;
- Главное управление исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений;
- Отдел актов гражданского состояния;
- Административно-хозяйственное управление.

Приказом вновь образованного НКВД СССР от 13 июля 1934 г. «Об организации органов НКВД на местах» во всех союзных республиках, кроме РСФСР, создавались республиканские НКВД. В областях были образованы управления НКВД. Как известно, именно с этого времени РСФСР не имела своих собственных органов управления, подчиняясь общесоюзным.

21 августа 1934 г. приказом НКВД СССР «О структурном построении и подчиненности органов НКВД» были определены порядок организации, структура и правовое положение республиканских, краевых и областных органов внутренних дел.

Массированное применение организованного государственного принуждения как основного метода проведения форсированной модернизации экономики неизбежно влекло за собой реорганизацию всей системы органов, призванных осуществлять подобное принуждение, естественно, изменялись структура органов милиции, формы и методы их деятельности, а также расширялись права и функции органов внутренних дел.

По мере усложнения задач и создания новых подразделений увеличилась и численность милиции. Особенно резким стало увеличение в 1932–1933 гг. Так, 1 января 1931 г. милиция насчитывала 86,7 тыс., а на 1 января 1932 г. – уже 177,3 тыс. человек, т.е. увеличилась более чем вдвое. Здесь сказались два фактора: во-первых, привлечение милиции к выполнению задач политического сыска (в связи с подчинением ОГПУ). Во-вторых, сыграл свою роль резкий всплеск уголовной преступности, связанный с массовым бегством крестьян в города от насильственной коллективизации и ужасающим голодом 1932–1933 гг. Милиция в тесном контакте с органами ОГПУ стала привлекаться и к проведению внесудебных репрессий.

В соответствии с п. 8 постановления ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. при Наркоме внутренних дел СССР образовывалось Особое совещание, которому в соответствии с постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 5 ноября 1934 г. № 22 «Об особом совещании

при НКВД СССР»¹⁶⁵ предоставлялось право во внесудебном порядке применять к лицам, признаваемым общественно-опасными, ссылку, высылку, заключение в исправительно-трудовой лагерь на срок до 5 лет и высылку за пределы СССР иностранных подданных, являющихся общественно опасными.

Именно на Особое совещание при НКВД СССР в декабре 1934 г., после убийства С. М. Кирова, было возложено ведение дел о террористических организациях и террористических актах против работников советской власти. Следствие по этим делам заканчивалось в очень короткий срок – не более 10 дней; слушались дела без участия сторон; обвинение вручалось за сутки до рассмотрения дела; обжалования и подача ходатайств о помиловании не допускались. Приговор приводился в исполнение немедленно по его вынесению.

Для предварительного рассмотрения дел, передаваемых на Особое совещание, их рассматривали специально образованные на местах «тройки» УНКВД, так называемые милицейские, которые имели право разбирать дела об уголовных и деклассированных элементах и злостных нарушителях паспортного режима. Созданные на уровне союзных и автономных республик, краев и областей эти «тройки» состояли из начальника УНКВД или его заместителя (председатель «тройки»), начальника управления милиции и начальника соответствующего отдела, представляющего обвинительный материал (члены «тройки»). Инструкция предусматривала обязательное участие прокурора и самого обвиняемого в заседании «тройки», решение которой приводилось в исполнение немедленно. Рассмотрению в «милиейских тройках» подлежали дела лиц, имевших судимости за уголовные преступления и не порвавших с преступной средой; лиц, хотя и не имевших судимостей, но не занятых общественно полезным трудом и связанных с преступной средой, в том числе притоносодержателей и скупщиков краденного; хулиганов-рецидивистов, ранее не менее двух раз судимых за хулиганство; нищих-профессионалов; злостных нарушителей паспортного режима. О размахе их деятельности дает представление тот факт, что из общего числа 265,7 тыс. «изъятых к 1 ноября 1935 г. социально-вредных элементов» «милиейскими тройками» были рассмотрены дела почти 85 тыс. человек.

Следует отметить, что первоначально органы внесудебной репрессии – «тройки» – на местах стали создаваться по инициативе

¹⁶⁵ Об особом совещании при НКВД СССР : постановление ЦИК и СНК СССР от 5 ноября 1934 г. № 22 // СЗ СССР. – 1935. – № 11. – Ст. 84.

местных партийных органов в составе первого секретаря соответствующего партийного комитета партии, начальника местного органа ОГПУ и прокурора. Политбюро ЦК ВКП(б) 5 октября 1929 г., рассмотрев ходатайство Средне-Волжского крайкома партии о создании «троек», приняло к сведению эту инициативу, т.е. молчаливо ее одобрило. Постановлением Президиума ЦИК СССР весной 1930 г. «тройкам» на местах были делегированы полномочия Судебной коллегии ОГПУ, т.е. «тройки» как бы были узаконены.

Решениями Особого совещания в первую очередь были ликвидированы представители управленческого аппарата, не согласные с новой тоталитарной концепцией управления, а также ее сторонники в различных слоях населения.

Создание единого Наркомата внутренних дел СССР практически не вызвало отрицательной реакции широких народных масс, поскольку эта акция была хорошо продумана и подготовлена. На протяжении предшествующего периода руководство однородными функциями расформированных НКВД республик официально было децентрализовано; основные звенья государственного механизма, призванные обеспечивать порядок и безопасность, оказались в различных ведомствах. Таким образом, объективно назрела потребность организационного объединения этих структур в единую систему с единым руководством. Очевидно, что для воплощения концепции развития общества необходимо сосредоточение власти в руках управленцев, эту концепцию представляющих. Именно такое действо – сосредоточение власти – и осуществили к середине 1930-х гг. Дальнейшие структурные изменения были направлены на совершенствование сформированной системы управления. На протяжении второй половины 1930-х гг. структура НКВД СССР и милиции как его составной части все более усложнялась, включая новые службы и подразделения.

В 1935 г. на милицию была возложена обязанность ликвидировать детскую беспризорность. В этих целях необходимо было тщательно выяснять причины, приводившие подростков к беспризорности, обследовать их бытовые условия, оказывать помощь малообеспеченным семьям, привлекая для этого общественность¹⁶⁶. Детские комнаты милиции стали создаваться позднее в 1940 г.

¹⁶⁶ О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности : постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 г. // Административное законодательство : сб. важнейших постановлений / сост.: А. С. Аскарханов, С. М. Бродович. – М., 1936. – С. 235.

В марте 1936 г. в центре и на местах в ведение Главного управления рабоче-крестьянской милиции была передана Госавтоинспекция (ГАИ), и в июле того же года утверждено Положение о ГАИ¹⁶⁷, а через год – 16 марта 1937 г., в составе ГУМ НКВД СССР образован отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (ОБХСС). Основу аппарата ОБХСС составили работники, прошедшие практическую школу в экономических отделах госбезопасности. Они обучали набранных во вновь образованную службу приемам оперативно-розыскной работы, основам экономических знаний.

В середине 1937 г. вновь создается железнодорожная милиция. В 1930-е гг. многое было сделано для укрепления кадров. Милиция переведена на общегосударственный бюджет, увеличены штаты: к 1938 г. насчитывалось 227 650 сотрудников. В милиции восстановлен политический аппарат. Политорганы руководили всей политической и культурно-просветительной работой, сыграли положительную роль в повышении общеобразовательного уровня работников милиции.

В 1936 г. 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 довольно четкие формы и различные уровни. Для старшего начальствующего состава – Институт административного строительства (Центральная высшая школа – 1 год обучения, с 1936 г. – 2 года). Школы милиции – для среднего, сеть курсов – для рядового состава.

Репрессивные меры значительно снизили преступность в стране, но временно. Причины ее роста в конце 1930-х гг. связали с неэффективной работой уголовного розыска. Был пересмотрен принцип организации работы уголовного розыска: осуществлена смена линейного принципа территориальным, аппараты уголовного розыска разделены на следственную и оперативно-розыскную части.

¹⁶⁷ Положение о Государственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции Народного Комиссариата Внутренних Дел Союза ССР : [утв. Постановлением СНК СССР 3 июля 1936 г.] // СЗ СССР. – 1936. – № 36. – Ст. 318-б.

Таким образом, образование НКВД СССР было одним из главных моментов централизации и бюрократизации государственного аппарата. Главное управление милиции НКВД СССР сосредоточило в своих руках решение всех оперативных вопросов, нижестоящие органы без согласования с главком не могли решить ни одной сколько-нибудь значительной проблемы. Фактически был ликвидирован принцип двойного подчинения. 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.

Структура ГУ РКМ, последовательно усложняясь на протяжении предвоенного десятилетия, к началу 1941 г. состояла из отдела уголовного розыска, отдела БХСС, отдела наружной службы, политического отдела, паспортного отдела, отдела ГАИ, отдела железнодорожной милиции, отдела местной противовоздушной обороны, научно-технического отдела и отдела по борьбе с бандитизмом (с октября 1941 г. – самостоятельный отдел НКВД СССР).

В феврале 1941 г. произошло разделение НКВД СССР на НКВД и НКГБ СССР.

9. МИЛИЦИЯ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

На рассвете 22 июня 1941 г. фашистская Германия и ее союзники без объявления войны напали на СССР. Армия вторжения насчитывала 190 дивизий (до 5 млн человек), свыше 4 тыс. танков, более 47 тыс. орудий и минометов, около 4,5 тыс. боевых самолетов и 192 корабля основных классов. Советский Союз по плану Гитлера должен был быть расчленен и ликвидирован.

Еще 18 декабря 1940 г. Гитлер подписал директиву № 21 под условным наименованием план «Барбаросса», содержащую общий замысел ведения борьбы против СССР.

Стратегической основой этого плана стала теория блицкрига – молниеносной войны, вполне оправдавшая себя в войне в Европе. Этим планом предусматривался разгром Советского Союза максимум за 5 месяцев. Была даже определена конкретная дата окончания «победоносной» войны – 7 ноября 1941 г. В этот день, как ожидал Гитлер, он будет принимать парад своих войск по случаю полного разгрома СССР, стоя на Красной площади в поверженной Москве.

Главными стратегическими объектами в этой войне были признаны Москва, Ленинград, Центральный промышленный район и Донецкий бассейн. Особое место отводилось захвату Москвы, после чего, по мнению немецко-фашистского руководства, СССР должен капитулировать.

Нападение гитлеровской Германии на Советский Союз вызвало у всех советских людей гнев и возмущение, твердую решимость дать агрессору сокрушительный отпор.

Во всей стране уже 23 июня 1941 г. сотни тысяч людей, по возрасту, состоянию здоровья или иным причинам не подлежащих призыву в армию, пришли в военкоматы без всякой повестки с одним желанием – защитить свою Родину. В первые дни войны сотни рапортов были поданы сотрудниками милиции с единственной просьбой – отправить на фронт. Но далеко не все просьбы тогда были удовлетворены, так как с началом войны на милицию легли другие, не менее трудные и ответственные задачи.

Например, в Управлении московской милиции, на Петровке, 38, в начале лета 1941 г. велась напряженная работа. 20 июня состоялось гарнизонное совещание младших командиров столичной

милиции, на котором было принято обращение ко всему личному составу о развертывании социалистического соревнования за превращение московской милиции в образцовую. Участники совещания заявили: «Борясь за образцовое строевое отделение, мы тем самым создаем условия к тому, чтобы от отличных отделений перейти к отличным взводам, отделениям милиции, дивизионам, отрядам, решив основную задачу – сделать московскую милицию образцовым отрядом милиции Советского Союза».

В 12 часов 22 июня 1941 г. из правительственного сообщения все советские люди узнали о вероломном нападении фашистской Германии на нашу Родину. После этого сообщения во всех подразделениях милиции прошли митинги и собрания личного состава, на которых работники милиции были единодушны в том, что отдадут все силы делу защиты Отечества, будут беспощадно бороться с врагом, всемерно крепить тыл и оказывать помощь фронту.

Опасность, нависшая над страной, потребовала коренной перестройки всей жизни государства на военный лад, принятия комплекса чрезвычайных мер по превращению СССР в единый военный лагерь, перевода экономики на нужды обороны. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» было установлено, что «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...»¹⁶⁸.

В военной обстановке на милицию были возложены многочисленные дополнительные обязанности. Милиция была переведена на двухсменный режим работы – по 12 часов. Отпуска всем сотрудникам были отменены.

Тыл – основа любой армии, ее важнейшая база. Это отчетливо сознавали все советские люди и, конечно, сотрудники милиции.

Высокий патриотизм работников милиции в первые дни войны проявился в массовых обращениях с просьбой отправить на фронт добровольцами.

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,

¹⁶⁸ О военном положении : Указ Президиума ВС СССР от 22 июня 1941 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1941. – № 29.

предусматривалось создание истребительных батальонов по 100–200 человек. Руководство оперативной и боевой деятельностью батальонов возлагалось на органы внутренних дел.

20 июля 1941 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР происходит объединение НКВД и НКГБ в единый НКВД СССР. Для руководства истребительными батальонами создан Штаб истребительных батальонов, который возглавлял генерал-майор Г. Петров. Многие истребительные батальоны переходили к партизанским методам действия на захваченных территориях, объединяя вокруг себя партизанские отряды.

Решение задач военного времени для московской милиции усложнялось не только тем, что из ее рядов ушла на фронт четвертая часть личного состава, но и тем, что начиная с 22 июля 1941 г. в течение многих месяцев Москва подвергалась налетам вражеской авиации.

В связи с введением в Москве военного положения руководство обеспечением общественного порядка в городе перешло в руки Военного совета Московского военного округа, народные суды реорганизовывались в военные трибуналы, была повышена ответственность должностных лиц и граждан за соблюдение законов военного времени. В целях обеспечения общественного порядка в Москве личный состав милиции перевели на казарменное положение.

Успехи милиции города в основном зависели от правильного подбора, расстановки, обучения и воспитания кадров. Нелегко было пополнять ряды милиции, тем более, когда многие сотрудники ушли на фронт. В декабре 1942 г. в московскую милицию пришла тысяча женщин, а в 1944 г. только по охране метро их ряды пополнились еще на 300 человек. В годы войны в милиции столицы работало около четырех тысяч женщин, тогда как до войны их было только около двухсот.

Для принятых в ряды милиции проводились 10-дневные сборы, регулярно велась профессиональная учеба. Многие женщины трудились в аппаратах уголовного розыска, БХСС, участковыми уполномоченными городских отделений, рядовыми милиционерами.

С учетом условий войны перестраивали свою работу все службы и подразделения московской милиции. Например, наружные службы принимали активное участие в ликвидации последствий налетов вражеской авиации. В результате усиления паспортного режима удалось принять эффективные меры против дезертиров,

диверсантов, преступников и провокаторов. Значительно улучшилось обеспечение уголовного розыска специальной криминалистической техникой, средствами связи, был создан научно-технический отдел. Подразделения по борьбе с хищениями социалистической собственности пристальное внимание уделяли правильному использованию продуктов, охране имущества предприятий и граждан. Основопологающим документом, регламентирующим деятельность органов внутренних дел в условиях войны, явилось постановление СНК СССР от 24 июня 1941 г. «Об охране предприятий и учреждений и создании истребительных батальонов», в соответствии с которым усиливался режим охраны объектов в районах, находящихся на военном положении, создавались истребительные батальоны для борьбы с вражескими диверсантами.

17 октября 1941 г. был сформирован истребительный мотострелковый полк Управления НКВД г. Москвы и Московской области. Кроме работников милиции и бойцов истребительных батальонов, в полку было немало добровольцев: рабочие 1-го Московского часового завода, типографии «Красный пролетарий», сотрудники органов государственной безопасности, студенты и преподаватели Института физической культуры, Промышленной академии. Командиром полка был назначен полковник А. Я. Махоньков, много лет служивший в пограничных войсках, а комиссаром полка – заместитель начальника Управления НКВД г. Москвы и Московской области, комиссар государственной безопасности М. А. Запевалин.

Перед истребительным полком были поставлены две основные задачи: первая – сбор разведывательных данных о противнике и вторая – проведение диверсий в тылу врага. С учетом этих задач строилась вся боевая и политическая подготовка бойцов и командиров части.

7 ноября 1941 г. полк принял участие в историческом параде войск Московского гарнизона на Красной площади.

Участвуя в обороне Москвы, полк 15 ноября 1941 г. направил свои диверсионно-разведывательные группы в тыл противника. Первой в районе 73-го километра Минского шоссе линию фронта перешла группа бойцов под командованием капитана Моисеева.

15–17 ноября на рузском, рогачевском, нарофоминском направлениях Западного фронта развернули разведывательную и боевую работу несколько других групп полка.

В связи с напряженной обстановкой, сложившейся в декабре 1941 г. на Можайском направлении, в этот район полк направил

31 группу по 15–30 бойцов в каждой. Сводный отряд численностью около 300 человек под командованием помощника командира полка П. Козлова сумел взять под свой контроль все дороги, ведущие к Можайску, и развернуть боевые действия по уничтожению важных объектов врага и его живой силы. Бойцы отряда уничтожили 313 гитлеровцев, 16 грузовых и 5 легковых автомашин, 1 тяжелое орудие, захватили ценные документы противника.

С ноября 1941 по май 1942 г. всего в тылу врага действовали 125 истребительно-диверсионных групп полка, в которых насчитывалось 3678 бойцов и командиров. В результате их боевой деятельности истреблено 4390 фашистов, уничтожено 12 танков, 56 автомашин, 5 паровозов, 66 вагонов с живой силой, 17 платформ, 37 повозок с боеприпасами, 3 склада с горючим и боеприпасами, 1 самолет.

26 июня 1942 г. по приказу Народного комиссара внутренних дел СССР Московский истребительный полк УНКВД, принимавший активное участие в битве за столицу, был переименован в 308-й стрелковый полк внутренних войск НКВД СССР. 10 июля 1942 г., доукомплектовавшись личным составом и материальной частью, он получил приказ о передислокации на Северный Кавказ, где военная обстановка складывалась не в пользу советских войск. Гитлеровцам удалось прорвать оборону частей Красной Армии, и они быстро продвигались в направлении городов Орджоникидзе, Грозный, Гудермес, стремясь захватить нефтяные промыслы Баку. Через 10 дней полк прибыл в г. Грозный и вошел в состав Грозненской дивизии внутренних войск. Личному составу полка было поручено ответственное задание – установить заслон на железнодорожной станции с целью проверки документов у военнослужащих. Благодаря бдительности воинов-чекистов было задержано немало агентов противника, заброшенных в тыл советских войск под видом бойцов и командиров Красной Армии.

В октябре 1942 г. отдельные подразделения полка были направлены в горные районы для борьбы с парашютистами и диверсантами, а также для ликвидации банд фашистских пособников. Эту задачу они успешно выполнили – район был полностью очищен от вражеской агентуры.

В связи с отступлением противника в январе 1943 г. полк передислоцировали в г. Моздок, где личный состав занимался разминированием объектов и местности. Обезвреживание более 15 тыс. мин позволило не только избежать жертв среди местного

населения, но и быстро приступить к восстановлению разрушенного врагом хозяйства этого региона.

В марте 1943 г. 308-й полк был направлен на фронт в район г. Краснодара и в составе Особой Орджоникидзевской стрелковой дивизии войск НКВД влился в Северную группу войск Северо-Кавказского фронта. С 15 марта по 23 июня 1943 г. воины полка вели тяжелые и упорные бои по прорыву хваленной «Голубой линии» противника, штурмом овладели высотой 141 (юго-западнее станицы Крымская), обеспечив тем самым успешное наступление всей дивизии.

Работники милиции принимали участие в боевых действиях не только в составе истребительного полка, но и в отдельных отрядах, действовавших в тылу врага.

Вот что писал в своих воспоминаниях о сотрудниках столичной милиции Маршал Советского Союза К. К. Рокоссовский: «Помню как сейчас, позвонил мне по ВЧ начальник московской милиции В. Н. Романченко:

- Не пригодится ли отряд милиции для действий на фронте?
- Будем очень рады ему.

Вскоре в Волоколамск прибыл прекрасно экипированный внушительный отряд, сформированный из добровольцев – работников столичной милиции. Мы его использовали для действий в тылу врага, и он на протяжении длительного времени оказывал нам неоценимые услуги».

На волоколамском направлении успешно действовала разведывательная группа под командованием инспектора отдела управления городской милиции сержанта милиции П. Курдюкова. Ее бойцы провели разведку огневых средств в деревнях Сумароково, Новая и хуторе Батуров. От деревни Новая до оборонительных рубежей противника были уничтожены линии связи. Группа Курдюкова вместе с частями Красной Армии принимала участие в обороне ряда населенных пунктов.

Успешно действовала возглавляемая Д. И. Проценко группа работников милиции Ленинградского района. 14 ноября 1941 г. бойцы незаметно приблизились к вражеским окопам на 15–20 м и забросали фашистов гранатами. В этой схватке отважные милиционеры уничтожили 30 фашистов. Всего за время действий в тылу противника группа уничтожила 33 гитлеровца. За мужество и доблесть, проявленные в борьбе с немецко-фашистскими захватчиками, командир группы Д. И. Проценко был награжден орденом

Красного Знамени, а работник милиции В. С. Соков – орденом Красной Звезды.

19 ноября 1941 г. после выполнения боевого задания из вражеского тыла возвращалась небольшая группа бойцов-истребителей, которой командовал сотрудник столичного уголовного розыска В. Колесов. Около села Ново-Павловское Осташевского района их окружили более 80 фашистов и пытались уничтожить. Отважные милиционеры вступили в бой и уничтожили 60 фашистов. Командир группы В. Колесов, прикрывая огнем из пулемета отход группы из окружения, погиб смертью храбрых. За совершенный подвиг он был посмертно награжден орденом Красного Знамени.

В мае 1943 г. личный состав принял участие в жесточайшем сражении, развернувшемся северо-западнее станицы Крымской. Более 50 немецких танков при поддержке пехоты двинулись на позиции, занимаемые полком. Мужественно отражая атаки противника, воины уничтожили 26 танков.

За мужество и героизм, проявленные в сражениях с врагом, 80 % личного состава полка были удостоены государственных наград.

Центром подготовки специальных разведывательно-диверсионных групп и отрядов стала Отдельная мотострелковая бригада особого назначения НКВД СССР (ОМСБОН). За четыре года войны бригада подготовила по специальным программам 212 групп для выполнения заданий в тылу врага.

В условиях военного времени военные власти и органы милиции особое внимание уделяли обеспечению строгого соблюдения должностными лицами и гражданами столицы паспортного режима. Приказом начальника Московского военного гарнизона от 4 июля 1941 г. предусматривалось: «Всем гражданам, проживающим в Москве и окрестностях без прописки, в 24 часа с момента объявления приказа явиться в отделение милиции и представить документы, подтверждающие их личность. Лиц, не выполняющих настоящий приказ, а также тех, кто знает о невыполнении, способствует этому или умалчивает о них, предавать суду Военного трибунала». Исполнение этого приказа возлагалось на органы милиции г. Москвы.

На основании Указа Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении» от 22 июня 1941 г. командующий войсками Московского военного округа и начальник Управления НКВД г. Москвы и Московской области издали приказ о порядке

удаления из столицы и области лиц, признанных социально опасными как по своей преступной деятельности, так и по связям с преступной средой. Соответствующие материалы на таких лиц оформлялись органами милиции в трехдневный срок и представлялись на утверждение военному прокурору и начальнику управления НКВД. Московская милиция успешно справлялась и с этой сложной задачей.

6 июля 1941 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Указ «Об ответственности за распространение в военное время ложных слухов, возбуждающих тревогу среди населения»¹⁶⁹. Поддержание общественного порядка в столице с первых дней войны осуществлялось совместными нарядами патрулей военного коменданта и городской милиции. В основу организации этой работы была положена Инструкция о патрулировании на улицах г. Москвы в военное время, утвержденная военным комендантом 6 июля 1941 г. Согласно данной инструкции, патрулирование в городе осуществлялось круглосуточно. Кроме того, на дорогах, ведущих в столицу, с 19 августа 1941 г. были выставлены заставы из сотрудников милиции и внутренних войск. Работу городских застав координировал отдел регулирования уличным движением г. Москвы, во главе которого в годы войны стоял полковник милиции Н. И. Борисов.

Установление строгого военного режима в городе и повышенной ответственности должностных лиц и граждан за соблюдением законов военного времени способствовало укреплению правопорядка в столице.

С 22 июля 1941 г. враг начал бомбить г. Москву. Личный состав столичной милиции охранял общественный порядок в этих чрезвычайных условиях, оказывая поддержку местной противовоздушной обороне города в ликвидации последствий налетов вражеской авиации.

Среди служб МПВО особое место принадлежало службе охраны общественного порядка, которая формировалась за счет личного состава подразделений милиции и противопожарной службы, а ее основу составляли подразделения управления пожарной охраны. Каждый район МПВО был разбит на участки, границы которых строго совпадали с границами административного обслуживания городскими отделениями милиции.

¹⁶⁹ Ведомости ВС СССР. – 1941. – № 32.

Многие сотрудники милиции при несении службы совершали героические поступки. В июле 1942 г., в связи с награждением работников милиции страны орденами и медалями, газета «Известия» писала: «Пусть узнают все о милиционере Степане Васильевиче Степанове. Когда летом прошлого года на территории театра имени Вахтангова разорвалась бомба большой разрушительной силы, Степанов, находившийся по соседству на своем посту, был контужен. Он не бросил пост, наоборот, он принял активное участие в оказании помощи пострадавшим».

В ночь на 29 июля 1941 г. старший оперативный уполномоченный Фрунзенского райотдела милиции сержант Н. И. Водягин, находясь на наблюдательной вышке, заметил подачу световых сигналов во время налета авиации в районе Киевского вокзала. Выехав на место, он установил, что эти сигналы подавались из дома № 10 по Малой Дорогомиловской улице, где им был задержан некий М. П. Райкинд с чемоданом. При обыске у него было обнаружено 60 тыс. руб. советскими знаками, 1000 долл., золотых монет царской чеканки на 150 руб., электрофонарь и другие вещи.

Важную роль в укреплении общественного порядка и борьбе с преступностью в годы войны играли службы Государственной автомобильной инспекции и отряды регулирования уличным движением (ОРУД).

Во время войны, особенно в ее начальный период, Государственная автомобильная инспекция Управления милиции проводила большую работу по мобилизации автомобильного транспорта для нужд фронта, светомаскировке магистралей и улиц. Проверая техническое состояние автомашин, отправляемых на фронт, инспекторы ГАИ трудились дни и ночи. В Красную Армию было направлено несколько тысяч автомашин, мотоциклов, тракторов. Работники ГАИ строго следили за техническим состоянием транспорта: вели учет автомашин, принимали экзамены и выдавали удостоверения на право управления транспортом, выявляли и пресекали факты бесхозяйственности на автобазах. Сотрудники госавтоинспекции оказывали помощь исполкомам местных Советов в мобилизации грузовых автомашин для перевозок военных и народнохозяйственных грузов.

В трудные военные годы автомобилисты, как и все советские люди, делали, казалось, невозможное. В своих воспоминаниях бывший командир 6-го полка и начальник транспортной службы

МПВО г. Москвы И. М. Гоберман писал: «В ночь с 1-го на 2-е июля 1941 года нас вызвали к секретарю МК и МГК ВКП(б) А. С. Щербакову. Кратко сказав о положении на фронте, он поставил перед нами, московскими автомобилистами, задачу: в течение суток собрать и подготовить несколько тысяч грузовых автомобилей для перевозки войск Красной Армии. А. С. Щербаков сказал: «Знаю, задача очень трудная, москвичи сдали большую часть автомобилей армии, осталось мало машин, многие из которых неисправны. Но нужно сделать невозможное. Мобилизуйте все силы, но через 24 часа надо начать перевозку».

В течение одного дня руководители транспортной службы Мосгорисполкома совместно с руководством центральной и московской автоинспекции при помощи автомобилистов собрали из оставшихся на предприятиях, в организациях и на стройках более 2000 автомобилей, привели их в исправное состояние и обеспечили водительским составом. За рулем автомобилей было много женщин. Люди работали с огромным напряжением, и 2 июля колонна была сформирована и боевое задание ГКО выполнено.

Значительный вклад в охрану общественного порядка, выявление вражеских и преступных элементов внесли сотрудники паспортных аппаратов городских отделений милиции. Советское государство с первых дней войны поручило органам НКВД, милиции принимать решительные меры по укреплению в стране паспортного режима, строгому соблюдению должностными лицами и гражданами правил прописки и выписки паспортов. Эти вопросы были в центре внимания руководства управления, районных отделов и отделений милиции. В годы войны усилился контроль за работой домоуправлений, комендантов общежитий, выявлялись проживающие без прописки или без паспортов, были введены специальные должности инспекторов – экспертов для определения поддельных паспортов, осуществлялась проверка документов у граждан и военнослужащих в поездах, на вокзалах, в других общественных местах. Это позволяло разоблачать диверсантов, уголовников, а также лиц, уклоняющихся от службы в Красной Армии.

В укреплении паспортного режима в стране важное значение имела перерегистрация паспортов граждан, проживавших в режимных местностях, запретных зонах и пограничной полосе СССР. В паспорта жителей этих местностей клеивался контрольный лист с указанием фамилии, имени, отчества владельца паспорта. Контрольный лист скреплялся гербовой печатью органа милиции.

В ходе перерегистрации выявлялись и удалялись из режимных местностей лица, которым по закону было запрещено проживание в названных районах. В 1942 г. в Москве было перерегистрировано более полутора миллионов паспортов. Благодаря высокой бдительности работников паспортных и военно-учетных столов выявлялись и вражеские агенты.

Однажды в кабинет начальника паспортного стола 9-го отделения московской милиции зашел гражданин и заявил, что у него случилось несчастье: маленькая дочь, находясь дома без присмотра, залила чернилами паспорт. Проситель волновался, ругал жену, оставившую дочь одну, а также себя за рассеянность. Начальник паспортного стола пожурил нарушителя за проявленную халатность, предложил заполнить стандартную справку для оформления нового паспорта и попросил зайти в отделение через несколько дней. В результате проверки паспорта было установлено, что его владелец, по национальности немец, прописан в Москве по подложным документам. Так был разоблачен вражеский агент.

В том же отделении милиции участковый уполномоченный Овчинников сообщил в паспортный стол, что в одном из домов проживает без прописки гражданин. Вызванный в отделение нарушитель был возмущен тем, что милиция незаконно его побеспокоила, и предъявил паспорт с пропиской 9-го отделения. Исследование паспорта показало, что штамп прописки в нем поддельный.

Большое внимание органы милиции уделяли вопросам предупреждения краж государственного и личного имущества граждан на предприятиях и в жилом секторе. Так, для предупреждения краж на предприятиях и в учреждениях был установлен строгий порядок сдачи сотрудниками верхней одежды в специальные гардеробы, ограничен допуск в места хранения материальных ценностей, а сами хранилища оборудовались сигнализацией. Категорически запрещалась перевозка денег кассирами без сопровождения их вооруженной охраной. Строго ограничивался допуск сотрудников в учреждения в нерабочее время. Ужесточались меры по отбору кадров для охраны предприятий и учреждений.

Для предупреждения краж вещей, случаев хулиганства в общежитиях повышалась ответственность управляющих домами и комендантов общежитий, принимались меры к изоляции чердаков и других подсобных помещений от проникновения в них посторонних лиц. В подъездах домов устанавливалось дежурство дворников, лифтеров, членов бригад содействия милиции и групп охраны общественного порядка.

В Московском уголовном розыске для экстренного выезда на места происшествий и принятия своевременных мер по раскрытию наиболее опасных преступлений была создана дежурная часть. Ее оперативная группа подчинялась дежурному по управлению милиции города.

В период героической обороны столицы работники милиции максимально усилили борьбу с преступностью.

Газета «На боевом посту» 1 ноября 1941 г. писала, что только за последние несколько дней работникам московской милиции удалось выявить и ликвидировать ряд грабительских шайек, банд-групп, паникеров и распространителей ложных слухов. В эти дни была обезврежена опасная банда из 15 человек, которую возглавляли матерые рецидивисты братья Шабловы.

Милицией была пресечена преступная деятельность директора одного из продовольственных магазинов – Дмитриева, его заместителя Леоновича и шофера Котова. Они похитили большое количество продуктов, забрав выручку магазина в сумме 33 тыс. руб., пытались скрыться. Военный трибунал приговорил расхитителей к высшей мере наказания – расстрелу.

Многие годы в Московском уголовном розыске проработал **Д. С. Колбаев**. Его по праву называли «дедушкой уголовного розыска». Он начал свой путь в милиции с первых лет Советской власти. За борьбу с бандитизмом Председатель ВЧК Ф. Э. Дзержинский наградил его именным оружием. Работая в Московском уголовном розыске, Д. С. Колбаев раскрыл ряд опасных преступлений, разоблачил немало грабительно-воровских групп. За службу Родине в мирные и военные годы Д. С. Колбаев был удостоен орденов Красного Знамени, Красной Звезды, «Знак Почета» и многих медалей.

Много проблем у милиции возникло в связи с эвакуацией промышленных предприятий. Исходя из этого Военный совет Московского военного округа внес предложение в Государственный Комитет Обороны о введении в Москве и ее пригородах осадного положения. 19 октября 1941 г. ГКО принял постановление, в котором говорилось: «Ввести с 20 октября 1941 г. в Москве и прилегающих к городу районах осадное положение... Охрану строжайшего порядка в городе и пригородных районах возложить на коменданта города Москвы генерал-майора т. Синилова, для чего в распоряжение коменданта предоставить войска внутренней охраны НКВД, милицию и добровольческие рабочие отряды.

Нарушителей порядка немедленно привлекать к ответственности с передачей суду Военного трибунала, а провокаторов, шпионов и прочих агентов врага, призывающих к нарушению порядка, расстреливать на месте». В данном документе содержался призыв ГКО к жителям столицы соблюдать порядок и спокойствие, оказывать всяческое содействие Красной Армии.

Работники милиции не только храбро боролись с фашистскими захватчиками на фронтах войны, но и бдительно стояли на страже общественного порядка, защищали народное достоинство, обеспечивали надежную охрану тыла страны, оказывали материальную помощь фронту.

Борьба с преступностью в годы войны была одним из главных направлений деятельности органов милиции. В условиях военного времени принимались особые меры по борьбе с преступностью: введение комендантского часа, сокращение сроков предварительного следствия, рассмотрение дел военными трибуналами по законам военного времени, право произведения обысков и арестов без санкции прокурора. Появились и новые задачи:

1. Борьба с военным и трудовым дезертирством, мародерством, паникерами, распространителями слухов.
2. Обеспечение эвакуации населения.
3. Обеспечение передвижения на фронт транспортов с живой силой и техникой.
4. Оказание помощи беспризорным детям.

Война заметно усложнила деятельность органов милиции не только потому, что часть опытных оперативных работников ушла на фронт, главное состояло в том, что в корне изменились оперативная обстановка и условия борьбы с преступностью. Работникам милиции, прежде всего уголовному розыску, пришлось иметь дело с рядом опасных преступлений, которых не было в мирное время. Это и дезертирство из Красной Армии, и уклонение от призыва в действующую армию, и мародерство, и распространение ложных слухов и др. Обстановка требовала от оперативных работников милиции высокой бдительности, профессионального мастерства.

Одной из особенностей, влиявших на состояние преступности в военные годы, была сравнительно легкая возможность получения преступниками оружия в районах прифронтовой полосы, а также в местностях, освобожденных от вражеской оккупации. В связи с этим перед милицией встала задача – немедленно изъять

у населения оружие и взрывчатые вещества. Наличие оружия у дезертиров, преступных элементов представляло большую опасность для общественного порядка и безопасности. Уже в первые месяцы войны в прифронтовых районах и тылу появились вооруженные грабительно-воровские группы и даже банды.

В январе 1944 г. усилились мероприятия по борьбе с преступностью и хулиганством. Так, в Москве в целях более решительного воздействия на хулиганов в районах города восстанавливались камеры специальных судов по рассмотрению дел о хулиганстве. Укреплялись бригады содействия милиции. На работу в столичный уголовный розыск было направлено 250 коммунистов со средним образованием.

НКВД СССР издал приказ «Об усилении уголовного розыска управления милиции г. Москвы». Согласно этому приказу, штат столичного уголовного розыска был заметно увеличен. Были намечены меры по более широкому использованию в борьбе с преступностью научно-технических средств и криминалистических методов, служебного собаководства.

Научно-техническое отделение, а с 1944 г. Научно-технический отдел Управления милиции возглавлял один из старейших и опытных криминалистов-практиков полковник милиции Л. П. Расказов. В годы войны эксперты этого подразделения провели немало интересных исследований вещественных доказательств, тщательных осмотров мест происшествий, чем оказали значительную помощь уголовному розыску и следствию в раскрытии преступлений и изобличении опасных преступников.

Так, эксперт-криминалист Еремейкин, опытейший дактилоскопист, по двум неполным отпечаткам пальцев выявил опасного преступника, выдававшего себя за бойца Красной Армии. Он нашел его среди 700 человек, не отобрав у проверяемых ни одного отпечатка пальцев. Преступник был установлен простым осмотром пальцев рук у солдат.

В 1944 г. при помощи служебно-розыскных собак было раскрыто несколько сотен преступлений, обнаружено и изъято много ценностей.

Дежурная часть уголовного розыска была значительно усилена техническими средствами, использовавшимися при проведении осмотров мест происшествий.

Для усиления охраны общественного порядка в Москве был сформирован кавалерийский полк.

Во исполнение утвержденных мероприятий в Москве был проведен комплекс важных мер, имевших своей целью еще более укрепить общественный порядок в столице на завершающем этапе Великой Отечественной войны. Так, за счет увеличения штатной численности было организовано 22 городских отделения милиции и 14 их филиалов, в основном на рынках. Управлению милиции Москвы был выделен дополнительный автомобильный и мотоциклетный транспорт. Кроме того, усилилась борьба с детской безнадзорностью и беспризорностью, устанавливались дежурства комсомольцев в общественных местах, бригады содействия милиции пополнялись лучшими представителями трудящихся столицы.

Непримиримая борьба велась за сохранность продовольственных ресурсов, хлеба, жиров, кондитерских изделий, отпускаемых населению по карточкам. Начальнику Управления милиции города В. Н. Романченко было предложено в месячный срок организовать отряд ведомственной милиции в количестве 300 человек для охраны хлебозаводов. Работниками ОБХСС были разоблачены и арестованы группы расхитителей, орудовавших на хлебозаводах, фабриках, в карточных бюро.

В 1944 г. отдел БХСС Управления милиции нанес сильные удары по спекулянтам-валютчикам. Только у трех спекулянтов Бершадера, Гениса и Петрикова было изъято 2 655 560 руб. наличными, 120 золотых рублей царской чеканки, 627 американских долларов, 59 фунтов стерлингов, 17 золотых часов, 6 золотых брошек, 61 бриллиант, 40 золотых колец и другие ценности на 454 165 руб.

18 августа 1945 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР за успешное выполнение заданий правительства в деле охраны общественного порядка в стране в годы войны 858 работников милиции были награждены орденами и медалями СССР.

Всего же за годы Великой Отечественной войны несколько тысяч сотрудников милиции были удостоены высоких государственных наград. Таким образом, в дни суровых испытаний милиция провела огромную работу по перестройке своей деятельности на военный лад, приняла необходимые меры по укреплению общественного порядка и борьбе с преступностью.

10. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПОСЛЕВОЕННЫЕ ГОДЫ (1946–1991)

Борьба с преступностью в первое послевоенное десятилетие значительно осложнилась массовой миграцией населения: возвращались на родину эвакуированные, демобилизованные, репатрианты.

После окончания Великой Отечественной войны милиции пришлось действовать в сложных условиях. Источником роста уровня преступности были, с одной стороны, невероятно тяжелые материальные условия жизни населения. Произошел всплеск уголовного бандитизма. В этот период происходили неоднократные крупномасштабные амнистии – особенно массовые в 1945 и 1953 гг. А с другой стороны, в органах милиции был большой (от 7 до 50 %) недокомплект сотрудников из-за значительных потерь на фронтах войны и плохого финансирования.

В целом ситуация с кадрами была критической. В этих условиях была сделана ставка на фронтовиков. Нужно было принимать быстрые и действенные меры для укрепления милиции. Одно из испытанных средств – партийные мобилизации, которые позволили улучшить количественные показатели, но на изменение качества кадров нужны были средства и время.

В целях усиления борьбы с преступностью были приняты в этот период определенные организационные меры.

В 1946 г. сокращаются административные отделы ОВД с передачей им сотрудников милиции. Функции административных аппаратов с этого времени стали выполняться паспортными отделами.

В 1946 г. серьезной реорганизации подвергнут уголовный розыск. Отдел уголовного розыска Главного управления милиции МВД СССР преобразован в Управление уголовного розыска, деятельность которого строилась по территориальному принципу. Начальником УУР был назначен А. М. Овчинников (к руководству уголовным розыском страны он пришел еще в 1943 г., свою карьеру в милиции Овчинников начинал с должности участкового инспектора в г. Кунгуре).

Были предложения о создании криминальной милиции, однако вместо этого в 1947 г. попытались объединить отделы уголовного розыска и отделы по борьбе с бандитизмом. Эта мера встретила противодействие, специалисты оценивали ее негативно, но был и положительный момент – обе службы стали работать в более тесном контакте (рис. 24, 25).



Рис. 24. Конная милиция. Пенза. 1946 г.



Рис. 25. Постовой. Пенза. 1955 г.

Реорганизация коснулась и ОБХСС, который преобразован в Управление по борьбе с хищениями социалистической собственности. Одновременно здесь 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, во всех МВД республик созданы НТО и криминальные музеи, где обобщался опыт борьбы с преступностью.

Сложность оперативной обстановки в стране отразилась и на организации наружной службы. В июле 1948 г. МВД СССР утвердило новый Дисциплинарный Устав милиции¹⁷⁰, а в октябре был введен новый Устав постовой службы милиции (УПМ-48), во второй главе которого был добавлен раздел о патрульной службе, вводимой в общую систему наружной службы милиции¹⁷¹. Впервые Уставом допускалась организация офицерских постов. Главным результатом было то, что носившая до этого эпизодический характер ППС стала обязательной частью наружной службы милиции.

Была применена и традиционная для советского государства мера – повышение политико-воспитательной работы. С 1949 г. в городских и районных отделах милиции вводились должности заместителя начальника по политчасти. В октябре 1949 г. милиция и уголовный розыск были переданы в Министерство государственной безопасности (по март 1953 г.)¹⁷². В условиях новой волны репрессий органы милиции должны были стать дополнительным инструментом их проведения. Мера эта в качестве улучшения деятельности милиции себя не оправдала, хотя сразу же была увеличена численность личного состава на 15 %. Проблема укрепления кадров оставалась такой же острой и вставала вновь и вновь в последующие годы. У более половины командного состава не было даже среднего образования, и только 1 % сотрудников имели высшее и незаконченное высшее образование.

Необходимо было развивать ведомственную систему учебных заведений для подготовки сотрудников ОВД с учетом потребности практики. И в этом направлении делалось многое: в 1952 г.

¹⁷⁰ В борьбе и тревоге. – Краснодар, 1970. – С. 114.

¹⁷¹ Советская милиция: история и современность. – М., 1987. – С. 188.

¹⁷² ГАРФ. Ф. 9401. Оп. 1. Д. 3585. Л. 342–362.

образована Московская ВШМ МВД СССР, другие школы и курсы, но до 1959 г. не была восстановлена даже та сеть учебных заведений, которая существовала к началу 1941 г. Актуальной оставалась задача ликвидации малограмотности личного состава милиции.

Неблагоприятно сказывалась на работе милиции низкая зарплата. Повсеместно можно было наблюдать искусственное повышение должностных категорий, чтобы как-то поддержать работников материально. Это приводило к тому, что установилось ненормальное соотношение руководителей и подчиненных, доходило до того, что при полном комплекте личного состава некого было направлять в наряды по охране общественного порядка. Принимались решения об увеличении количества сержантского и рядового состава.

В послевоенный период милиция участвовала в ликвидации террористических формирований, например, Украинской повстанческой армии – УПА (1946), Армии Крайовой (1947), терроризировавшей местное население и состоящей из предателей, сотрудничавших с немецкими оккупантами и типичных уголовников.

Борьбу с крупными бандитскими формированиями возглавляли отделы по борьбе с бандитизмом, а поскольку они были слишком малочисленны, то для выполнения поставленной задачи привлекалась вся милиция.

Специалист по организованной и профессиональной преступности в СССР Александр Иванович Гуров изучил дела более 40 бандитских групп, разоблаченных с 1946 по 1959 г., и пришел к выводу, что их «подвиги» куда скромнее, чем дела нынешних бандитов (одна банда из 17 человек причинила убыток в сумме 3 тыс. руб.), однако для того времени они были серьезной угрозой обществу. Наиболее знаменитая из банд, о которых говорила вся Москва, – банда Америки (разоблачена в 1949 г.). 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 (Семена Дегтярева в Москве и Игоря Скорина в Московской области). В 1951 г. бандиты убили двух милиционеров и двух свидетелей преступления, это вызвало большой резонанс. Первый секретарь Московского горкома партии Н. С. Хрущев собрал все руководство московской милиции и отдал жесткий приказ – найти. Несколько руководителей милиции были сняты со своих должностей.

Членам банды удавалось долго скрываться, потому что они были обычными гражданами, даже передовиками производства, не имели никаких связей с уголовным миром¹⁷³.

Работники милиции не только расследовали преступления о хищениях, но и, например, заботились о сохранности государственного зерна. Для этого они проверяли наличие и исправность зерносушилок, выясняли состояние складских помещений, наличие и исправность весов. В поле их зрения находились вопросы режима охраны зернохранилищ, погрузки и транспортировки хлеба. Кроме этого, милиция боролась со спекуляцией.

Основной задачей милиции, и в особенности аппаратов БХСС, стало возмещение государству причиненного ущерба, но решалась эта задача чрезвычайно трудно, так, например, в 1949 г. возвращалась приблизительно третья часть.

В первые послевоенные годы наружная служба, кроме традиционных задач по поддержанию порядка на улицах, площадях, в парках и других общественных местах, решала специфические, вызванные последствиями войны проблемы. Во-первых, борьба с детской беспризорностью (в 1951 г. милиции было дано право устраивать юношей и девушек, содержащихся в домах и приемниках-распределителях, на предприятия промышленности, сельского хозяйства). Во-вторых, наружная служба оказывала помощь уголовному розыску в борьбе с рецидивной преступностью (в 1953 г. была проведена неоправданно большая амнистия заключенных, затеянная Берией в целях поднятия собственного престижа). Преступность резко выросла – более чем на 50 %. Даже в Москве было неспокойно: сотрудники МУРа работали на улицах, опытным взглядом определяя блатных. Сотрудники наружной службы проводили массовые рейды. К осени вал преступности, захлестнувший страну, был сбит. В-третьих, наружная служба боролась с самонаварением.

5 марта 1953 г. скончался И. В. Сталин. 6 марта на совместном заседании пленума ЦК КПСС, Совета Министров СССР, Президиума Верховного Совета СССР принято решение об объединении МГБ СССР и МВД СССР в одно Министерство – МВД СССР¹⁷⁴. 15 марта 1953 г. в четвертый раз за советскую историю МГБ и МВД объединяются в одно – Министерство внутренних дел

¹⁷³ Цит. по: Гуров А. И. Профессиональная преступность: прошлое и современность. – М. : Юрид. лит., 1990. – С. 118–121.

¹⁷⁴ Правда. – 1953. – 7 марта.

СССР, а министром внутренних дел и заместителем председателя Совета Министров СССР становится Л. П. Берия¹⁷⁵. Его стремление диктовать партии свои правила не могло не вызвать у его ближайших коллег по кремлевскому руководству обоснованной тревоги. В июне, после возвращения Берии из 10-дневной поездки в Восточный Берлин, его арестовывают и предают суду.

Должность министра внутренних дел занял С. Н. Круглов, работавший под началом государственного преступника долгие годы. Уже одно это указывало на то, что кардинальных изменений в государственной системе тогда не могло произойти.

Серьезные изменения произошли в 1954 г. 12 марта 1954 г. ЦК принял постановление «Об основных задачах МВД», в котором отмечалось, что органы милиции плохо борются с преступностью, хищениями государственной собственности, спекуляцией и хулиганством. ЦК указывал на следующие причины неэффективной работы милиции: здесь не уделяется должного внимания подбору кадров, слабо поставлена партийно-политическая работа. В постановлении также говорилось, что милиция слабо опирается на общественность.

Указом Президиума ВС СССР органы госбезопасности были выведены из состава МВД¹⁷⁶. Отныне эти ведомства могли только вести следствие. Внутренняя прокуратура обоих ведомств была ликвидирована. Более того, в союзной прокуратуре появился отдел, контролирующий деятельность МВД и КГБ. Все «особые совещания», обладавшие ранее правами внесудебной расправы, отменялись.

В феврале 1955 г. было образовано МВД РСФСР. Первая коллегия нового Министерства собралась в 1956 г. и была посвящена состоянию преступности в РСФСР. Картина открывалась неприглядная: преступность из года в год росла, за 1955 г. – на 13 %. Масштабы эпидемии стало принимать уличное хулиганство. Органы внутренних дел владели жалкое существование: за весь 1955 г. ОВД было выделено 56 легковых автомобилей, а в таких крупных городах, как Свердловск, Казань, Хабаровск, Новосибирск, не было ни одного телефонизированного поста милиции. Однако обратиться к проблемам ОВД правительство заставило не это. В 1953 г. был начат процесс реабилитации, но шел он очень медленно. Когда в 1955 г. в нескольких крупных городах прошли открытые судебные

¹⁷⁵ Полиция и милиция России: страницы истории. – М., 1995. – С. 310.

¹⁷⁶ Органы и войска МВД России : Указ Президиума ВС СССР 1955 г. – М., 1955. – С. 485.

разбирательства над соратниками Берия, это всколыхнуло все общество. Резонанс от прошедших процессов достиг и лагерей. В результате здесь начались бунты, во главе которых стояли уголовники. В 1953 г. администрации пришлось пойти на жесткое подавление забастовок заключенных в Воркуте на шахтах № 3 и 4. Чуть позже в Норильске на шахте «Капитальная» часть заключенных подняла восстание, завладев при этом оружием. Выступление удалось прекратить только с помощью применения бронетранспортеров. В лагерях на территории Казахстана начались еще более массовые волнения. Министр ВД Круглов отдал приказ любой ценой подавить восстание. Проблема ГУЛАГа вкупе с жестокостью, проявленной Кругловым, стала поводом для его отстранения. Более глубокие перемены в органах внутренних дел, в том числе и в милиции, произошли в последующие годы. В середине 1950–1960-х гг. развертывалась борьба за лидирующее положение в обществе между тремя ведомственными силами: правоохранительными органами (МВД, МГБ-КГБ, прокуратура, суд), идеологическим аппаратом (КПСС, ВЛКСМ) и военным ведомством. Каждое опиралось на определенную материальную базу: правоохранительное ведомство – на ГУЛАГ, идеологическое – систему средств массовой информации, военное – на военно-промышленный комплекс экономики.

Идея неудовлетворительной работы органов внутренних дел как причины существования преступности стала обоснованием политики перестройки управления правоохранительной системой и нашла свое отражение в ряде правительственных мероприятий.

Общественность страны впервые была обстоятельно, по сравнению с предшествующим временем, ознакомлена с целым комплексом недостатков в работе ОВД, хотя статистика по-прежнему скрывалась.

Отправной точкой в реорганизации системы управления страной стали решения XX съезда КПСС, проходившего 14–25 февраля 1956 г. На последнем заседании был заслушан доклад Н. С. Хрущёва «О культе личности и его последствиях». Хрущёв окончательно определился в направлении движения общества в сторону демократизации. Правительственная комиссия, инспектирующая МВД по случаю ухода Круглова за несколько дней до начала съезда, сделала следующий вывод: «Министерство внутренних дел неудовлетворительно выполняет поставленные перед ним партией и правительством задачи». Снятый с поста министра

внутренних дел Круглов, между прочим, награжденный правительствами Великобритании и США высшими наградами за обеспечение безопасности их делегаций на Потсдамской конференции, в 1957 г. отвечал за сохранность совнархозного хозяйства в далеком Кировском районе. В 1960 г. его исключили из партии.

Ослабление конкурентной борьбы лидеров правоохранительной системы в правительственных верхах, ставшее следствием осуществленных реорганизаций, позволило ЦК 5 июня 1956 г. принять постановление «Об упразднении политорганов милиции»¹⁷⁷, согласно которому должности заместителей начальников по политчасти сохранялись лишь в строевых частях милиции. Кроме того, было осуществлено преобразование органов МВД и милиции в единые учреждения внутренних дел исполкомов Советов депутатов трудящихся. Тем самым восстанавливался ленинский принцип децентрализации управления ОВД, возрождалась система их двойного подчинения: местным Советам и вышестоящим органам МВД, правда, в данных условиях это означало стремление усилить их зависимость от местной партийной и советской номенклатуры.

В марте 1956 г. в союзном МВД проходило большое совещание, на котором присутствовали министры внутренних дел союзных республик. Н. П. Дудоров – новый министр внутренних дел¹⁷⁸, выступил с критической речью: «Органы МВД, особенно милиция и ГУЛАГ, работают настолько плохо, настолько отвратительно, что ...создали не особенно хорошую славу МВД в народе... Два наиболее главных недостатка: первый – органы милиции не ведут настоящей борьбы с преступностью в стране, в результате чего у нас преступники действуют и орудуют в большинстве случаев безнаказанно годами, и никаких мер к ним никто не принимает; второе – это то, что у нас в органах милиции очень много преступлений совершают сами работники милиции».

25 октября 1956 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «О мерах по улучшению работы Министерства внутренних дел СССР», согласно которому органы МВД были реорганизованы в единые управления (отделы) внутренних дел исполкомов Советов с централизованным управлением и двойным подчинением¹⁷⁹ (рис. 26, 27).

¹⁷⁷ История советской милиции. – М., 1977. – Т. 2. – С. 181, 182.

¹⁷⁸ Полиция и милиция России: страницы истории. – М., 1995. – С. 311.

¹⁷⁹ ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 1. Д. 16. Л. 28.



Рис. 26. Постовой. Пенза. 1956 г.



Рис. 27. Спецподготовка личного состава по самбо. Пенза. 1958 г.

В январе 1960 г. Совет Министров СССР принял постановление об упразднении МВД СССР, а Н. П. Дудоров был назначен Генеральным правительственным комиссаром Всемирной выставки 1967 г. в Москве. В результате упразднения союзного МВД была сильно усложнена в масштабах страны координация работы республиканских органов, что привело к неоправданному разнoboю в нормативном регулировании многих вопросов службы охраны порядка. Оказался ослабленным межреспубликанский обмен опытом.

7 июля 1962 г. коллегия МВД РСФСР приняла решение: о введении на вооружение милиции резиновой палки и наручников; о принятии на вооружение милиции взрывчатых пакетов со слезоточивым газом¹⁸⁰. В августе Президиум ВС РСФСР преобразовал республиканское МВД в Министерство охраны общественного порядка – МООП, а УВД областей были переименованы в УООП¹⁸¹. Подобное наименование не соответствовало тем функциям и задачам, которые возлагались на эти органы.

В совместных постановлениях партии и правительства был сделан анализ деятельности милиции и поставлены задачи по улучшению работы, закрепленные в новом «Положении о советской милиции» от 17 августа 1962 г.¹⁸². Приказом министра охраны общественного порядка РСФСР 1 августа 1963 г. утвержден и введен в действие новый Устав патрульно-постовой службы милиции, а 30 сентября Советом Министров СССР Постановлением № 1022 утверждено типовое «Положение о Государственной автомобильной инспекции Министерства охраны общественного порядка союзной республики», в котором определены статус и порядок организации ее службы¹⁸³.

Решением ЦК КПСС 25 августа 1965 г. в МООП союзных и автономных республик, краевых и областных управлениях милиции были учреждены аппараты по политико-воспитательной работе. В органах милиции со штатом более 50 сотрудников были введены должности заместителей начальников по политико-воспитательной работе, в обязанности которых входила организация работы среди личного состава милиции по соблюдению законности и норм морали.

¹⁸⁰ Советская милиция. – 1990. – № 8. – С. 21.

¹⁸¹ Органы и войска МВД России. – С. 459.

¹⁸² Мулукаев Р. С., Скилягин А. Т. История советской милиции : хронологический справочник. – Л., 1976. – С. 69.

¹⁸³ СП СССР. – 1963. – № 19. – Ст. 193.

Начатая руководством страны в 1956 г. кампания по повышению престижа сотрудника ОВД, работника милиции в частности, осталась чисто пропагандистской, реальные меры иногда шли вразрез с ней. О девальвации оценки работы органов милиции говорит тот факт, что за мужество и героизм, проявленные при исполнении служебного долга, повлекшие смерть, тяжелые увечья сотрудников, они награждались, как правило, не выше, чем медалью «За отличную службу по охране общественного порядка», а назначавшаяся им или их родственникам пенсия не могла обеспечить нормального существования.

На милицию и уголовный розыск, в том числе и оперативно-розыскную работу, были сокращены ассигнования. В ряде мест усердные исполнители в ответ на лозунг опоры на общественность умудрились чуть ли не полностью разрушить негласную сеть. В связи с этим закономерно, что во второй половине 1960-х гг. почти каждая проверка местных органов милиции констатировала неудовлетворительное состояние оперативно-розыскной работы.

Определенная тенденция гуманизации в карательной политике, начавшаяся в середине 1950-х гг., значительным образом повлияла на развитие системы исполнения наказаний в учреждениях ОВД. Оценка фактов незаконных репрессий, состояния законности и режима содержания ИТУ МВД СССР привели к необходимости принятия ряда правовых и организационных мер: Постановление Совмина СССР № 934-400 о передаче ГУЛАГа в ведение Минюста СССР¹⁸⁴; нормативное восстановление в 1954 г. досрочного и условно-досрочного освобождения из мест лишения свободы; реализация основных задач ИТУ согласно принятому 10 июля 1954 г. «Положению об исправительно-трудовых лагерях и колониях МВД СССР», создание условий, исключающих возможность совершения осужденными новых преступлений, исправление и перевоспитание заключенных на основе приобщения их к общественному полезному труду; укрепление законности в деятельности ИТУ путем обеспечения прокурорского надзора за местами лишения свободы¹⁸⁵; установление общего, облегченного и строгого режимов в ИТУ и др.

Совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10 октября и 10 декабря 1965 г. «О мерах по улучшению работы следственного аппарата органов прокуратуры и охраны

¹⁸⁴ Полиция и милиция России: страницы истории. – М., 1995. – С. 162.

¹⁸⁵ Положение о прокурорском надзоре в СССР. – М., 1955. – Гл. 1–3.

общественного порядка» наметили меры по улучшению работы следственного аппарата правоохранительных органов, по строгому соблюдению процессуальных норм и законности при расследовании уголовных дел¹⁸⁶. 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.

Политическая тенденция к демократизации правоохранительной функции проявилась, прежде всего, в стремлении укрепить связи с общественностью. Директива МВД СССР «О работе среди населения», изданная 10 мая 1954 г. на основе положений постановления ЦК, требовала от органов милиции всесторонне развивать и укреплять связь с населением и их общественными формированиями, привлекая к решению правоохранительных задач, вести среди жителей правовую пропаганду и информировать население о работе МВД¹⁸⁷. Директива обязала каждого сотрудника милиции осуществлять правовое воспитание трудящихся, проводить беседы по конкретным фактам раскрытых и доказанных преступлений.

Постановление ЦК ВЛКСМ «О борьбе комсомольских организаций с проявлением хулиганства среди молодежи» от 25 июля 1954 г. легло в основу организации групп комсомольских активистов, а затем и комсомольских патрулей, рейды которых способствовали стабилизации порядка на улицах городов и поселков. Введение в горрайорганах милиции книг жалоб и предложений, доступных для всех граждан, предоставляло возможность учета мнения населения об организации правопорядка в регионах.

На основе решения коллегии МВД СССР «О состоянии и мерах улучшения работы среди населения» от 26 января 1956 г. рекомендовались и вводились новые формы взаимодействия милиции с общественностью, положительно сказавшиеся на участии

¹⁸⁶ Полиция и милиция России: страницы истории. – М., 1995. – С. 280.

¹⁸⁷ Мулукаев Р. С., Скилягин А. Т. История советской милиции : хронологический справочник. – Л., 1976. – С. 57.

масс в обеспечении правопорядка¹⁸⁸. В 1950-е гг. удалось подключить общественность и к борьбе с преступностью. В ноябре 1958 г. по инициативе ленинградских рабочих возникли первые добровольные народные дружины (ДНД). К 1959 г. таких ДНД было более 84 тыс., насчитывающих в своих рядах более 2 млн человек. Это потом ДНД превратились в показушное мероприятие, за участие в котором приплюсовывалось три дня к отпуску, а тогда, в 1950-х гг., это была реальная поддержка милиции в борьбе с уличной преступностью. ДНД по форме организации отличались от бригад содействия милиции, которые были распущены. Бригады содействия милиции формировались при органах милиции, а ДНД – при предприятиях и учреждениях. В результате милицейские подразделения были лишены возможности тщательно отбирать кадры для помощи в своей работе, была утеряна мобильность в управлении ДНД.

Первый опыт передачи части функций органов милиции общественности позволил партийным структурам «аргументированно» перейти к обработке массового сознания общества с помощью центральной печати. Так, в конце декабря 1958 г. в «Правде» был опубликован обзор писем читателей по проблемам борьбы с преступностью. Согласно обзору многие авторы писем упрекали органы милиции в том, что они недостаточно энергично ведут борьбу с преступностью. В других письмах прямо говорилось о пассивности милиции. Составители обзора подкрепили публикацию ссылкой на выступление Н. С. Хрущева на XX съезде, в котором он призвал привлечь к борьбе с преступностью широкие массы трудящихся.

Одновременно с ростом ДНД партийное и государственное руководство страны целенаправленно сокращало численность сотрудников МВД. В 1956 г. органы внутренних дел РСФСР сокращены почти на 7 тыс. человек, в 1958 г. – на 14 331 человек. В связи с этим милиция г. Ленинграда уменьшилась на 950 человек. Государство сэкономило 163 млн руб. Такое массовое сокращение сил охраны правопорядка диктовалось сверху, самим Н. С. Хрущевым, который предполагал скорую победу коммунизма в стране, что было торжественно обещано народу. Считалось, что с преступностью вполне может справиться милиция с помощью общественности.

¹⁸⁸ Мулукаев Р. С., Скилягин А. Т. История советской милиции : хронологический справочник. – Л., 1976. – С. 59.

В своем отчете 1959 г. МВД СССР сообщало: «В результате повышения роли общественности в борьбе с преступностью и нарушениями общественного порядка количество возбужденных милицией уголовных дел в сравнении с 1958 г. сократилось на 26,4 %, а число лиц, привлеченных к уголовной ответственности, уменьшилось на 33,8 %».

Таким образом, проводившийся в 1953–1958 гг. правительственный курс на децентрализацию правоохранительной системы существенно ослабил борьбу с преступностью. Снижение профессионального уровня личного состава ОВД в результате постоянных вливаний в него крупных групп неквалифицированных работников, нарушение отработанных схем управления правоохранительной системой привели к негативным последствиям. За эти годы наметился скачкообразный рост преступности.

В 1958 г. вышли в свет «Основы уголовного законодательства СССР и союзных республик», которые заменили собой действовавшие с 1924 г. Основные начала уголовного законодательства СССР и союзных республик¹⁸⁹. Особенностью Основ 1958 г. было сужение и смягчение ответственности за деяния, не представляющие большой опасности для общества и государства, но за некоторые тяжкие преступления наказание ужесточалось.

Между тем, несмотря на победные реликвии статистов МВД, преступность в стране в период массового ухода из правоохранительных органов десятков тысяч специалистов и не думала идти на снижение. Суды же, пытаясь идти в ногу с либеральным временем, старались не заводить дел по многим преступлениям, ограничиваясь передачей провинившихся на поруки общественности. В результате этого в первом полугодии 1960 г. количество наиболее опасных преступлений увеличилось на 22,9 %.

Встревоженное ростом преступности руководство страны не нашло ничего лучшего, как обвинить в создавшейся ситуации МВД РСФСР и персонально министра Н. Стаханова. В специальном постановлении Бюро ЦК КПСС говорилось, что МВД не выполняет постановления партии по искоренению преступности. Однако новое бумаготворчество стало только насмешкой над действительностью. Преступность в стране продолжала расти. И тогда по инициативе импульсивного Н. С. Хрущёва в Уголовный кодекс внесли изменения, восстановив, например, смертную

¹⁸⁹ Ведомости ВС СССР. – 1959. – № 1. – Ст. 86.

казнь. Смертная казнь была признана допустимой и в отношении несовершеннолетних.

Усиление репрессивной политики в стране потребовало и смены руководящих кадров силовых министерств. Старые, по мнению кремлевского руководства, со своими обязанностями не справлялись. В июле 1961 г. был снят со своего поста министр внутренних дел РСФСР Н. Стаханов. Формально – за неудовлетворительное руководство внутренними войсками, но были и более глубокие причины.

В качестве одной из них можно назвать события в Муроме. 30 июня 1961 г. в этом городе состоялись похороны мастера радиозавода, умершего, как многие полагали, от побоев, нанесенных ему милиционерами. Во время похорон рабочие смяли милицкий кордон и пришли к зданию городского отдела милиции, где устроили митинг, на котором сыпались обвинения в адрес местной милиции. После этого разгоряченная толпа пошла на штурм отдела, захватила его, овладела оружием и освободила арестованных из КПЗ. Через некоторое время пришедшие в себя власти произвели аресты в среде зачинщиков беспорядков, трое были расстреляны. 25 июля 1961 г. руководителем Министерства охраны общественного порядка РСФСР назначен генерал внутренней службы II ранга В. С. Тикунов¹⁹⁰. Именно с появлением В. С. Тикунова на посту министра внутренних дел российская милиция стала принимать тот внешний облик, который во многом сохранился до наших дней. По настоянию В. С. Тикунова в июле 1962 г. на вооружении милиции появились резиновые дубинки и первые наручники. При нем в 1964 г. правительство приняло решение о бесплатном проезде в городском и пригородном транспорте сотрудников внутренних дел по служебным удостоверениям. Тогда же МВД России предложило заменить синюю рубашку милиционеров саржевой стального цвета. В. С. Тикунову также принадлежит инициатива ежегодно отмечать День милиции (первый такой праздник состоялся 10 ноября 1962 г., и торжественное заседание своим присутствием ошастливил сам Н. С. Хрущев). При Тикунове, влиятельной креатуре ЦК КПСС, возобновился широкий набор в органы милиции кадров из партийных и комсомольских рядов. К началу 1964 г. в милиции оказалось 12 тыс. направленных из этих структур.

Это не замедлило сказаться и на состоянии преступности в стране: рост ее был остановлен. На раскрытие особо опасных

¹⁹⁰ Советская милиция. – 1990. – № 8. – С. 20.

преступлений выделялись лучшие силы, и раскрываемость подобных преступлений была достаточно высокой. Самым громким преступлением, без сомнения, стало дело о 26-летнем убийце Владимире Ионесе, совершившем серию зверских убийств и ограблений в Москве и Московской области в начале 1960-х гг. В народе это дело получило название «Мосгаз». Поимка подобных особо опасных преступников значительно поднимала престиж органов внутренних дел в глазах общественности. К слову сказать, в это же время в американском городе Бостоне происходило почти то же самое, город был охвачен паникой, однако бостонский душегуб так и не был пойман. Пропагандистские литавры в честь МУРа в тот год звучали не умолкая. Не случайно вскоре в свет вышла книга Юлиана Семенова «Петровка, 38». Если же брать не книжных, а реальных героев, то МУР 60-х гг. — это такие имена, как В. Корнеев (начальник МУРа), О. Еркин, Б. М. Болотин, В. И. Чельцов, А. М. Сухарев, В. Н. Котов (в середине 1980-х гг. он возглавит МУР).

Не менее громким делом 1960-х гг. было и «дело отравителей», на основе которого Юлиан Семенов позднее напишет повесть «Огарева, 6». Преступники, прежде чем обобрать свои жертвы, усыпляли их с помощью хлоралгидрата, в трех случаях усыпление дало смертельный исход. В банде состояли опытный художник для подделки документов, врач, который снабжал наркотическими веществами. Надо сказать, что банд, подобных этой, тогда в стране было немного, но и о них упоминать в отчетах МВД было строжайше запрещено. В стране победившего социализма не могло быть организованной преступности.

В области обеспечения правопорядка ставились задачи полной ликвидации преступности в стране, устранения ее причин и перевоспитания лиц антиобщественной направленности. Снова, как в годы становления Республики Советов, в сфере правоохранительной политики поднималась идея сознательного соблюдения норм общежития, сокращения государственных органов охраны правопорядка с передачей их функций общественным формированиям. Однако практика показывала, что романтизм в подходе к борьбе с преступностью, без учета состояния реальных обстоятельств, приводит к обратным результатам. Если в этот период, наряду с серьезными нарушениями законности, были все же подавлены основы профессиональной преступности, то на волне либерализации и гуманизации правоохранительной политики

преступность разрасталась от уличных хулиганств до опасных групповых преступлений и расхищений ценностей. А поскольку провозглашенное сверху сокращение преступности необходимо было подтверждать, а реального сокращения в наличных условиях достичь было невозможно, сокращать начали в отчетах. С этого времени укрывательство преступлений становится общераспространенным и неискоренимым явлением.

Однако милиция, работа которой оценивалась на уровне низкооплачиваемых слоев населения, и тем более общественные формирования не были готовы к организации и обеспечению правопорядка в новых условиях, особенно к борьбе с тайными замаскированными преступлениями. Практика привела к необходимости совершенствования правоохранительной системы и принятию целого ряда организационных мер. Этому предшествовали перемены во внутренней политике, основные направления развития которой формировались в решениях съездов компартии.

Со второй половины 1960-х гг. руководство СССР пыталось преодолеть углубляющийся кризис в стране модернизацией тоталитаризма на основе сочетания достижений научно-технического прогресса и особенностей административно-командной системы управления. Однако непоследовательность в проведении экономических реформ 60-х гг. обрекла их на провал.

Еще в начале правления Л. И. Брежнева высшее руководство страны сделало поворот к неосталинизму, считая, что таким подходом 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 была совмещена высшая партийная власть с государственной. Генеральный секретарь ЦК КПСС одновременно являлся и Председателем Президиума Верховного Совета СССР. Были восстановлены министерства и ведомства с огромными полномочиями, не считающимися с интересами местных органов власти и населения. Партийно-государственный аппарат, сосредоточивший в своих руках распределение материальных богатств, фактически превратился в господствующий класс. Естественно,

что силовые ведомства, в том числе и милиция, получили особый приоритет в развитии. Определенным шагом было создание союзного министерства ООП в 1966 г.¹⁹¹. Министром ООП СССР стал давний друг Л. И. Брежнева – Н. А. Щелоков (с 1966 по 1982 г.)¹⁹². В 1968 г. вновь были восстановлены МВД СССР и республиканские.

Общественный престиж милиции оставался низким. Об этом свидетельствовали произошедшие через 6 лет после событий в Муроме антимилицейские восстания во Фрунзе и Чимкенте (1967).

После этих выступлений новый министр внутренних дел Щелоков писал Генеральному секретарю ЦК КПСС 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"». В этой записке Щелоков дотошно излагал все беды советской милиции. Пробелы в воспитании сотрудников милиции Щелоков предлагал 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 районных и городских отделах должности заместителя по политико-воспитательной работе. Кроме этого, новый руководитель Министерства просил повысить личному составу милиции зарплату, оснастить органы милиции технически, улучшить транспортные средства и даже обновить форму одежды. Он же предлагал преобразовать МООП СССР в МВД СССР, что и было сделано 25 ноября 1968 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР¹⁹³.

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. (рис. 28, 29).

¹⁹¹ Ведомости ВС СССР. – 1966. – № 30. – Ст. 594.

¹⁹² Советская милиция. – 1990. – № 9. – С. 15.

¹⁹³ Сборник законов СССР. 1968–1970. – Т. 3. – М., 1971.



Рис. 28. В 60–70 гг. XX в. главным транспортом в милиции был мотоцикл. Пенза



Рис. 29. Заступают на дежурство. Нижний Ломов, Пензенская область. 1977 г.

Вот некоторые из них: 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 УВД – МВД различного уровня были преобразованы в штабы¹⁹⁴. 7 октября 1971 г. приказом МВД СССР № 280 началось создание при городских и районных органах внутренних дел специальных комендатур по учету и надзору за условно осужденными к лишению свободы с обязательным привлечением их к труду и условно освобожденными из мест лишения свободы для работы на строительстве предприятий народного хозяйства и введена в действие Инструкция о работе специальных комендатур. В марте 1974 г. в целях широкой профилактики правонарушений в аппаратах уголовного розыска была создана профилактическая служба со следующими структурными подразделениями: общей профилактики, индивидуальной профилактики и руководства участковыми инспекторами, профилактики правонарушений несовершеннолетних.

В 1970-е гг. продолжала совершенствоваться структура милиции. В 1973 г. Постановлением Совета Министров СССР по введенному новому «Положению о советской милиции»¹⁹⁵ она определялась как составная часть системы МВД, руководство всеми ее службами возлагалось на Министерство внутренних дел, определялись задачи милиции, правовые основы деятельности, порядок взаимодействия с трудящимися, добровольными народными дружинами, обязанности и права по охране и укреплению общественного порядка.

В этот период на основе углубления специализации были пересмотрены функциональные обязанности отраслевых служб, расширены права начальников милиции различных уровней.

В первой половине 1980-х гг. существенных изменений в структуре милиции не произошло. Новое руководство МВД СССР укрепляло свои позиции в основном за счет кадровых изменений. Основное внимание милиции направлялось на охрану социалистической собственности, социалистической законности, и только на последнем месте стояла задача охраны безопасности человека.

¹⁹⁴ Айрумян Г. А. Образование и развитие штабов в системе ОВД Российской Федерации // Штабная практика. – 1995. – № 4. – С. 61.

¹⁹⁵ Свод законов СССР. – 1974. – Т. 10. – С. 230.

При этом не в полной мере учитывались факторы, влияющие на формирование, развитие и обострение криминальной обстановки. Высшее руководство милиции не выходило за рамки своей компетенции и не могло, по сути, выходить, так как это затрагивало бы существо самой системы.

К этому времени обозначились определенные обнадеживающие тенденции в работе с кадрами. Произведенные в свое время подсчеты свидетельствуют, что с 1959 по 1970 г. в РСФСР число граждан с высшим и полным средним образованием на 1000 занятых в общественном производстве увеличилось в 1,86 раза, а среди личного состава милиции – в 2,28 раза.

На стабилизацию кадров положительно повлияли принятые в 1970, 1973, 1977–1978 гг. шаги 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 в прежнее время – низкая заработная плата, хотя сохранились другие негативные факторы: острая жилищная проблема, неурегулированность широкого круга вопросов социальной и правовой защиты сотрудника милиции.

Вопросы подбора, подготовки и расстановки кадров находились в центре внимания и контроля партийных органов. Подбор кадров из полустихийного все больше приобретал организованный характер.

Эта работа осуществлялась в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 ноября 1968 г. «О серьезных недостатках в деятельности милиции и мерах по дальнейшему её укреплению»¹⁹⁶. 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 являлась 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

¹⁹⁶ Советская милиция. – 1990. – № 9. – С. 17.

прием на работу лиц, не имевших среднего образования. Исключение составляла ночная милиция, в которой из-за специфических особенностей деятельности остро ощущался дефицит кадров.

Важным направлением в кадровой работе была забота о стабильности кадров, сохранении профессионального ядра милиции. Примерно за пять лет службы в милиции работник становится профессионалом по своей специальности. Плодотворными были последующие 10–15 лет. Но в 1970-е гг. происходил процесс неоправданно быстрой смены поколений. Заметно увеличивалась доля лиц со стажем до 5 лет, только в первой половине 80-х гг. заметно возросла доля лиц со стажем 5–15 лет. В 1970-е гг. произошла смена поколений, очень отличающихся по психологическим характеристикам. На пенсию ушли люди, прошедшие войну, но в большинстве своем не имевшие специальной подготовки.

Следует отметить, что в 1970-е гг. развивался конфликт между руководителями МВД и КГБ, который оказывал серьезное влияние на непосредственную работу органов милиции. Усиление их позиций шло одновременно. Чекисты в служебной иерархии стояли на несколько ступенек выше сотрудников МВД. Однако именно Н. Щелоков стал первым министром МВД, который, пользуясь своей близостью к Брежневу, пытался изменить это положение. Свидетель тех событий Е. Чазов вспоминал: «Речь больше не шла о противостоянии Андропова и Щелокова, которого Андропов иначе, как "жуликом" и "проходимцем" мне не рекомендовал, а скорее о противостоянии двух организаций, обладающих возможностями контроля над гражданами и ситуацией в стране. И надо сказать, что единственным, кого боялся и ненавидел Н. А. Щелоков, да и его первый зам. — зять Брежнева Чурбанов, был Ю. В. Андропов».

В отличие от аскетичного «человека в футляре» Ю. Андропова Н. Щелоков стремился быть максимально открытым в общении, заигрывать с интеллигенцией. Он дружил с Ростроповичем в то время, когда тот в 1973 г. предоставил свою дачу под жилье гонимому КГБ А. Солженицыну. Этот поступок министра МВД был явно в пику председателю КГБ, и Андропов нисколько не заблуждался на этот счет. Щелоков целенаправленно в течение 70-х гг. укреплял позиции МВД. В его ведении была сосредоточена оперативная работа в области преступлений в сфере экономики, уголовных преступлений, охраны общественного порядка, системы мест заключения, исправительно-трудовых учреждениях, внутренних

войсках. В 1974 г. из прокуратуры в МВД было передано право расследования особо важных дел, в том числе убийств, изнасилований, должностных преступлений. Однако деятельность ведомства по борьбе с преступностью все же не была успешной. Именно 1970-е гг. стали временем расцвета и благоденствия отечественной криминальной буржуазии. Единственным ведомством, пытавшимся нагнать на нее страх, оставался КГБ. В начале 1970-х гг. Ю. Андропов довольно удачно разворошил мафиозные гнезда в Азербайджане и Грузии. Правда, после этого Россию наводнили «гастролеры». В Грузии Андропов опирался на министра внутренних дел Э. Шеварднадзе, который в 1972 г. стал первым секретарем ЦК, Грузия была одной из самых коррумпированных республик. Как-то Щелоков на совещании в Москве упрекнул Шеварднадзе в том, что служба ГАИ Грузии занимается денежными поборами и количество таких мздоимцев составляет чуть ли не 50 % личного состава, Шеварднадзе, вернувшись на родину, решил лично проверить верность этого замечания. Загримировавшись под рядового гражданина, Шеварднадзе сел за руль обычного «москвича» и выехал на дороги Тбилиси. Результаты его потрясли. Поборами занимались не 50 % сотрудников ГАИ, а все 100 %. После этого Шеварднадзе провел кардинальную чистку республиканской службы ГАИ, но ликвидировать поборы так и не сумел. Опираясь на поддержку Андропова, силами МВД республики Шеварднадзе организовал ликвидацию тайного завода по производству оружия под Сухуми. Несколько раз мафия пыталась свести счеты с Шеварднадзе, организовывая покушения, но удача его не покидала.

В первой половине 1980-х гг. Ю. В. Андроповым была организована крупномасштабная чистка кадров в милиции, обусловленная глубоким проникновением коррупции в ряды органов внутренних дел и, отчасти, противостоянием двух силовых ведомств, последней каплей в котором стало убийство сотрудниками милиции московского метро офицера госбезопасности. За допущенные ошибки в работе в 1982 г. был освобожден от должности министр внутренних дел СССР, который в 1984 г. застрелился. Пройдет несколько лет, и в период горбачевской «гласности» Н. Щелоков, благодаря стараниям отечественной прессы, повторит путь Л. Берия, став, как и он, чуть ли не «врагом нации № 1». Тем не менее следует признать существенный вклад Щелокова в подготовку высококвалифицированных кадров, правовое обеспечение деятельности милиции, поднятие ее общественного престижа в 1970-е гг.

Назначение В. В. Федорчука, человека военной закалки, жесткого и принципиального, на пост министра внутренних дел преследовало, несомненно, одну цель: Андропов задумал кардинально перетрясти МВД. В помощь новому министру в органы МВД были направлены 150 сотрудников КГБ. С помощью такого мощного «десанта» в правоохранительных органах в стране началась такая мощная перетряска, какой не помнили с 1930-х гг. Только в Казахстане в 1980–1983 гг. народными судами к ответственности привлечены 135 милиционеров, в Свердловской области – 121. После проведения Коллегии, где критиковалась работа МВД, буквально в одночасье было ликвидировано все, что за 16 лет нахождения на посту министра Щелоков сумел построить: разогнали службу профилактики правонарушений, закрыли организационно-методический центр по передовому опыту, научный центр исследования проблем управления в ОВД, ВНИИ безопасности дорожного движения и др. Новый министр был отнюдь не злодеем, а просто ревностным служакой, всерьез считал, что можно с одного наскока переделать созданное десятилетиями. Например, в Иркутской области под лозунгом борьбы с мафией из 29 начальников горрайотделов уволены 28, всего 103 сотрудника, 56 – понижены в должности, более 100 наказаны в дисциплинарном порядке, 56 коммунистов исключены из рядов партии, 162 получили партийные взыскания. Ответом стала вспышка преступности в области, которой деморализованная милиция ничего не могла противопоставить.

Повысить эффективность деятельности милиции эти меры существенно не могли, но создавали нервную обстановку в коллективах. К тому же ситуация в милиции была обусловлена многоуровневым общественным кризисом. И корень зла заключался не только в моральном разложении рядовых сотрудников милиции. Процесс «чистки» кадров шел таким образом, что из рядов милиции были уволены сотрудники, хорошо зарекомендовавшие себя и досадившие лидерам мафии, имевшим связи в партийных и государственных органах. Так, было заведено уголовное дело на заместителя начальника УВД Московской области П. Сухова, который, будучи начальником ОБХСС Подмосковья, провел грандиозные «золотые» операции на ювелирном заводе в Бронницах, на фарфоровом заводе в Ликино-Дулево, Караганде, откуда оперативники привезли 32 кг золота и добывать его пришлось со стрельбой.

Если рассматривать основные направления деятельности милиции в этот период, нужно отметить, что в конце 1970-х – начале 1980-х гг. борьба с хозяйственными преступлениями, спекуляцией практически начинает занимать первое место в деятельности милиции. С 1983 г. милиция, выполняя правительственный заказ, сосредоточила свои усилия на борьбе с торговой мафией, так называемой «беловоротничковой» преступностью (наказания были суровыми – до расстрела). Аппараты БХСС перестроили свою работу по линейно-отраслевому принципу, их личный состав был укреплен кадрами. К сожалению, переоснащение – техническое и теоретическое – органов борьбы с преступностью отставало от практической потребности. Накануне 80-х гг. произошло сращивание хозяйственной преступности с профессиональной (в Кисловодске был заключен союз «воров в законе» и «цеховиков»). Таким образом, отечественная мафия сделала еще один шаг в сторону своего будущего величия. По оценкам западных специалистов, доля черного рынка в экономике Советского Союза на рубеже 1980-х гг. составляла от 4 до 8 млрд долларов. Но в то время, как организованная преступность в стране крепла, за простое упоминание о ней можно было лишиться должности.

В 1986–1987 гг. независимо друг от друга три группы ученых (ВНИИ МВД СССР, ВНИИ Прокуратуры СССР и Омской высшей школы милиции) пришли к одному выводу: в стране сложилась ситуация организованной преступности. Впервые заговорили о создании спецподразделений по борьбе с организованной преступностью. Однако реально в то время власти ничего не предприняли.

В целом в период с 1971 по 1985 г. произошел резкий рост преступности – в 2,3 раза. Повсеместно возникла перегрузка сотрудников уголовного розыска. Со второй половины 70-х гг. возникла необходимость в узкой специализации работников. Увольнение в начале 1980-х гг. десятков первоклассных специалистов не замедлило сказаться на качестве работы уголовного розыска.

Бывали периоды, когда власти добивались весомых результатов в борьбе с преступностью. Например, во время подготовки и проведения Московской Олимпиады. По официальным данным, в это время было конфисковано в Москве и области 155 тыс. стволов незаконно хранившегося оружия, задержано 1262 преступника. При службе безопасности создается лаборатория, занявшаяся изучением взрывчатых веществ. Количество грабежей в Москве

сократилось на 43 %, краж личного имущества – почти на 300 %, случаев нанесения тяжких телесных повреждений – на 34 %. Ни одного серьезного ЧП не произошло в Москве за все 14 дней Олимпиады. В 1984–1985 гг. активизировали борьбу с уголовной преступностью: проведены довольно успешные операции, арестованы «маньяки», поиски которых велись давно, – Михасевич, Кулик и др.

В 1985 г. значительные силы милиции были брошены на борьбу с пьянством после выхода Указа о борьбе с пьянством, согласно которому при Совете Министров РСФСР и Советах Министров автономных республик, при исполкомах Советов всех уровней создавались комиссии по борьбе с пьянством, которые направляли и координировали деятельность государственных и общественных организаций по указанным вопросам¹⁹⁷. В этот период статистика зафиксировала снижение преступности на бытовой почве. Однако Указ внес существенный вклад в криминализацию общества. Спohватившись, через два года правительство указ отменило, его отмена совпала с отставкой министра внутренних дел В. В. Федорчука, недовольство его деятельностью высшим генералитетом достигло высшей точки¹⁹⁸. Новый министр А. В. Власов на первой же коллегии МВД произнес знаменитую фразу: «Вы слишком увлеклись борьбой с беловоротничковой преступностью»¹⁹⁹.

Январский Пленум ЦК КПСС 1987 г. признал, что искажения в кадровой политике в органах внутренних дел в начале 1980-х гг. нанесли значительный вред и только способствовали разложению и перерождению определенной части кадров. В феврале ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «О мерах по совершенствованию работы участковых инспекторов милиции, улучшению их материального положения»²⁰⁰.

Новые условия социально-политической жизни во второй половине 1980-х гг. потребовали расширения функций и организационных перестроек в органах милиции. 6 октября 1989 г. Президиум Верховного Совета РСФСР принял Указ «Об образовании союзно-республиканского министерства внутренних дел

¹⁹⁷ Об усилении борьбы с пьянством : Указ Президиума ВС СССР 1985 г. // СЗ СССР. – Т. 10. – Ст. 487.

¹⁹⁸ Полиция и милиция России: страницы истории. – М., 1995. – С. 312.

¹⁹⁹ Там же. – С. 313.

²⁰⁰ Органы и войска МВД России. – С. 461.

РСФСР»²⁰¹. Приказ МВД СССР «О департизации органов внутренних дел и внутренних войск МВД СССР» от 4 сентября 1991 г. имел большое значение в деле охраны общественного порядка в условиях демократизации, гласности, идейного и политического плюрализма. После распада СССР в соответствии с постановлением Верховного Совета РСФСР «О ратификации соглашения о создании Содружества независимых государств» и «О денонсации Договора об образовании СССР» все органы, учреждения и организации МВД СССР, находившиеся на территории Российской Федерации, перешли под юрисдикцию РСФСР с включением их в систему МВД РСФСР²⁰².

Вскоре была предпринята очередная попытка объединения ОВД и ОГБ. 19 декабря 1991 г. Президент РСФСР издал Указ «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР», но Конституционный суд 14 января 1992 г. признал данный указ не соответствующим Конституции РСФСР. 15 января 1992 г. новым президентским указом он был признан утратившим силу.

Во второй половине 1980-х и в 1990-е гг. практически ежегодно вносились существенные изменения в структуру центрального аппарата и его органов на местах. В январе 1991 г. служба БХСС МВД РСФСР переименована в подразделение по борьбе с преступлениями в сфере экономики Службы криминальной милиции (БЭП СКМ МВД РСФСР)²⁰³. Из наиболее важных новшеств нужно отметить создание Отрядов милиции особого назначения (ОМОН) – самостоятельных мобильных подразделений, которые входили в состав милиции общественной безопасности России. Они были созданы в соответствии с приказом МВД России № 350 1994 г. в республиканских, краевых, областных центрах и других городах со сложной оперативной обстановкой. Основное назначение – обеспечение общественного порядка, в том числе при наступлении чрезвычайных ситуаций и проведения мероприятий по розыску и задержанию вооруженных преступников, а также для освобождения заложников и уничтожения террористов. По приказу министра внутренних дел России силы и средства ОМОН могут временно передислоцироваться в другие регионы страны.

²⁰¹ Органы и войска МВД России. – М., 1995. – С. 462.

²⁰² Известия ЦК КПСС. – 1991. – № 1. – С. 160.

²⁰³ Щит и меч. – 1997. – 18 марта.

К началу 1990-х гг. все острее ощущалась неразвитость правового обеспечения деятельности ОВД, необходимость перехода на республиканскую модель их функционирования, юридического закрепления назревшей перестройки ОВД. Организационно-правовая модель аппарата охраны общественного порядка и борьбы с преступностью несла на себе печать административно-командной системы руководства обществом и не отвечала задачам строительства российской правовой государственности.

Необходимо было реформирование правовой базы деятельности ОВД по разным направлениям: приведение в соответствие с международными нормами, обеспечение приоритета закона над внутриведомственными актами, приведение в соответствие с требованиями общественно-политической жизни и т.д.

6 марта 1991 г. Верховный Совет СССР принимает первый в истории Советского Союза Закон СССР «О советской милиции»²⁰⁴, а 18 апреля 1991 г. Верховный Совет РСФСР – Закон РСФСР «О милиции»²⁰⁵.

В соответствии с данным Законом милиция РСФСР подразделяется на криминальную и милицию общественной безопасности (местную). Основными задачами милиции общественной безопасности (местной) являлись обеспечение личной безопасности граждан, охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно, а также оказание в пределах компетенции милиции помощи гражданам, должностным лицам, предприятиям и пр. В состав милиции общественной безопасности входят дежурные части, подразделения ППС, ГАИ, охраны объектов по договорам, участковые инспектора милиции, изоляторы для временного содержания задержанных и заключенных.

Закон РСФСР «О милиции» уточнил социальную роль милиции, исходя из необходимости освобождения ее от несвойственных функций, создал предпосылки для оптимального сочетания в ее деятельности интересов «центра» и «мест»; предоставил милиции права, вполне достаточные для решения возложенных на нее задач; расширил социальную базу общественного контроля

²⁰⁴ ВСНД СССР и ВС СССР. – 1991. – № 12. – Ст. 319.

²⁰⁵ ВСНД СССР и ВС СССР. – 1991. – № 16. – Ст. 503.

за деятельностью милиции. Из инструмента силовой поддержки политического режима она должна была превратиться в социальный институт, гарантирующий эффективную защиту личности, общества, государства от преступных посягательств.

Принятие Закона «О милиции» вызвало необходимость правового закрепления порядка прохождения службы в органах внутренних дел. 23 декабря 1992 г. Верховный Совет РФ принял постановление № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации»²⁰⁶. Этим же положением утверждена Присяга сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации.

Закон РСФСР от 18 апреля 1991 г. «О милиции» относился к числу тех законодательных актов, принятие которых было обусловлено логикой обретения Россией государственного суверенитета и формирования правовой демократической государственности. Нормативно-правовая основа организации и деятельности милиции республики, состоявшая из подзаконных, часто закрытых ведомственных актов, приобрела более цивилизованные формы. Выдвинутая идея государственного суверенитета, развития и формирования правового государства требовала также переориентации основных целей и направлений правоохранительных функций. Если прежде в центре внимания милиции находилась защита государственного и общественного строя, охрана, главным образом, интересов страны, а затем членов общества, то в соответствии с концепцией правового государства предполагается паритет государства и гражданина. В Законе «О милиции» прямо говорилось, что милиция есть государственный вооруженный правоохранительный орган, призванный защищать жизнь, здоровье, права, свободы и законные интересы граждан, общества и государства от преступных и противоправных посягательств.

О переориентации назначения правоохранительных органов свидетельствуют закрепленные Законом принципы ее деятельности: законность, гуманизм, гласность, уважение прав человека, тесная связь с населением. Таким образом, действующим законодательством впервые с достаточной определенностью была закреплена ориентация на общечеловеческие, гуманистические ценности наряду с необходимостью соблюдения государственных интересов. Следует также отметить отсутствие в законе политической направленности, что указывает на необходимость соблюдения

²⁰⁶ ВСНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 2. – Ст. 70.

нейтралитета по отношению к различным политическим силам и течениям.

Главное назначение милиции не изменилось, хотя и наполнилось новым содержанием. Она по-прежнему была призвана охранять общественный порядок, т.е. предупреждать и пресекать уголовно наказуемые и иные правонарушения, обнаруживать и раскрывать их, разыскивать преступников и т.д.

Названный документ как закон переходного периода содержал определенные противоречия, и недостатки вскрылись в первые месяцы действия Закона.

11. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПЕРИОД ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ РЕФОРМ

В переходный период милиция в своей деятельности столкнулась с серьезными проблемами. В стране был провозглашен курс перехода к демократическому государству. Это означало признание разнообразия в общественной жизни и, соответственно, разрешение его выражения. Подобная эволюция в короткий исторический период может выливаться в уличные демонстрации, даже беспорядки, в движение «толпы». В недемократической стране, когда люди протестуют, против них посылают войска, используют настоящие пули, мы знаем примеры этого в советской истории. Это немыслимо в демократическом государстве. Необходимо было организовать переход от военного к организованному гражданскому поддержанию порядка, но поддержание правопорядка, мирное сопровождение демонстрации требуют особых, новых навыков у сотрудников ОВД, для формирования которых нужно время.

В начале 1990-х гг. пафос реформирования ОВД был достаточно силен, обсуждался вопрос о том, какая милиция нам нужна. В связи с отказом от административно-командной системы управления в центре дискуссии оказалась проблема сильного центра: нужно ли Главное управление милиции? Выдвигалась идея сильного центра, состоящая из трех блоков служб: общекриминальной, службы общественной безопасности, обеспечивающей службы. Падение общественного престижа службы в милиции, обусловленное комплексом факторов, вызвало предложение выделить милицию в самостоятельный департамент, так как постановлением ЦК КПСС и Совмина СССР от 19 ноября 1968 г. ГУМ МВД как целостная структура, а также УМ 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. Профессионалы из милиции считали, что это привело к девальвации специального звания. Предлагалось, таким образом, милицию выделить из системы ОВД. В ряде мер, направленных на повышение престижа службы в милиции, виделся и переход к полицейско-контрактному принципу, при котором поступающий на службу подписывает полис-контракт на определенный срок, ему определяются сумма выплаты кредита (подъемных),

модернизация формы, повышение оплаты труда до уровня оплаты в армии и КГБ.

В целом во второй половине 1980-х – начале 1990-х гг. усилилась дестабилизация кадров милиции. Примечательно, что в основе ее лежала опять-таки несвоевременность шагов по улучшению материально-бытовых условий жизнедеятельности сотрудников милиции, их правовой и социальной защиты. Все это усугублялось односторонней, а нередко предвзятой и конъюнктурной подачей средствами массовой информации истории органов милиции и их современного состояния. Развивался процесс массового оттока профессионалов, имеющих большой опыт работы, из милиции. Скудность финансирования органов охраны правопорядка заставляла на местах решать эту проблему, что не всегда выливалось в законные формы.

Криминогенная остановка в стране осложнялась, отмечался рост организованной преступности. В феврале 1992 г. в МВД России было образовано Главное управление по организованной преступности (ГУОП), основными задачами которого являлись:

- выявление и разработка устойчивых организованных преступных сообществ;
- борьба с бандитизмом, квалифицированным вымогательством, коррупцией, преступными группами смешанной общеуголовной и экономической направленности;
- борьба с организованными видами преступного предпринимательства;
- оперативная проверка лидеров преступной среды, имеющих межрегиональные и межгосударственные связи;
- осуществление координации деятельности подразделений, ведущих борьбу с организованной преступностью²⁰⁷.

14 июня 1994 г. Президентом России издан Указ № 1226 «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности», в котором отмечалось, что «к подозреваемым и обвиняемым по указанным преступлениям в качестве меры пресечения не применяются подписка о невыезде, личное поручительство, поручительство общественных организаций и залог, задержание к ним может быть применено на срок до 30 суток; банковская и коммерческая тайна не является препятствием для получения соответствующими органами сведений

²⁰⁷ Основы борьбы с организованной преступностью / под ред. В. С. Овчинского, В. Е. Эминова, Н. П. Яблокова. – М. : ИНФРА-М, 1996. – С. 375.

и документов о финансово-экономической деятельности, вкладах и операциях по счетам физических и юридических лиц, причастных к совершению бандитских нападений ...»²⁰⁸. 2 ноября 1994 г. было утверждено Типовое положение об управлении (отделе) оперативно-технических мероприятий (У(О)ОТМ) ОВД.

5 июля 1995 г. Государственной Думой принят Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» (введен в действие с 12.08.95), который определил содержание ОРД, осуществляемой на территории Российской Федерации, и закрепил систему правовой гарантии при проведении оперативно-розыскных мероприятий²⁰⁹.

В июле 1995 г. Президент Российской Федерации Б. Н. Ельцин подписал Указ «О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации», в котором в качестве одной из основных задач определена реформа правоохранительной системы²¹⁰.

18 октября 1995 г. приказами МВД России объявлены проекты Концепции развития системы Министерства внутренних дел Российской Федерации на период до 2005 г. и структуры МВД России. 30 октября 1995 г. издан приказ МВД России № 401 «Об утверждении структуры и численности подразделений центрального аппарата МВД России»²¹¹, в соответствии с которым основными структурными подразделениями были:

- Аппарат Министра;
- Главный штаб;
- Главное управление командующего внутренними войсками;
- Управление собственной безопасности;
- Контрольно-ревизионное управление;
- Управление информации и общественных связей;
- Главное управление уголовного розыска;
- Главное управление по организованной преступности;
- Главное управление по экономическим преступлениям;
- Управление по незаконному обороту наркотиков;
- Национальное центральное бюро Интерпола;
- Главное управление обеспечения общественного порядка;
- Главное управление государственной автомобильной инспекции;

²⁰⁸ СЗ РФ. – 1994. – № 8. – Ст. 804.

²⁰⁹ СЗ РФ. – 1995. – № 28. – Ст. 2711.

²¹⁰ Там же. – Ст. 2642.

²¹¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 1996. – № 2. – С. 17 ; БТЗ. – 1995. – Вып. 14, Ч. 2. – С. 103–105.

- Главное управление внутренних дел на транспорте;
- Управление режимных объектов;
- Паспортно-визовое управление;
- Следственный комитет;
- Главное управление исполнения наказаний;
- Главное управление государственной противопожарной службы;
- Главное управление кадров;
- Главное управление материально-технического и военного снабжения;
- Финансово-экономическое управление;
- Управление капитального строительства;
- Медицинское управление;
- Управление спецперевозок;
- Производственно-хозяйственное управление.

В непосредственном подчинении МВД России находились:

- Оперативно-поисковое управление;
- Управление оперативно-технических мероприятий;
- Управление радиоэлектронной безопасности;
- Главное управление вневедомственной охраны;
- Главный информационный центр;
- Методический центр профессионального образования и координации научных исследований;
- Служба обеспечения протокола.

26 февраля 1996 г. МВД России издает Приказ № 129 «О мерах по обеспечению законности в органах внутренних дел Российской Федерации и укреплению собственной безопасности», на основе которого в структуре ОВД создана служба собственной безопасности (ССБ)²¹². Ее главная задача – противостоять коррупции в ОВД.

В 1997 г. уголовно-исполнительная система МВД России с входящими в ее состав центральными и территориальными подразделениями и имуществом была передана в Министерство юстиции Российской Федерации. Таким образом, МВД РФ было освобождено от функции обеспечения законодательства Российской Федерации по вопросам исполнения уголовного наказания.

7 декабря 2000 г. Правительство Российской Федерации принимает решение о новой структурной перестройке МВД России.

В июне 2001 г. были объединены органы внутренних дел на транспорте с подразделениями, обеспечивающими осуществление

²¹² Вестник МВД Российской Федерации. – 1996. – № 3–4. – С. 18.

спецперевозок. Общее руководство ими осуществляет Главное управление внутренних дел на транспорте и по спецперевозкам, входящее в Службу общественной безопасности МВД России.

9 ноября 2001 г. Указом Президента Российской Федерации «О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности» из системы МВД России в МЧС России было передано Главное управление государственной противопожарной службы²¹³.

23 февраля 2002 г. Указом Президента Российской Федерации № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» в МВД России была образована Федеральная миграционная служба.

В рамках продолжавшегося реформирования системы органов внутренних дел 19 июля 2004 г. издан Указ Президента РФ В. В. Путина № 927 «Вопросы МВД РФ», определивший направления реформирования ведомства и оптимизации его структуры. В центральном аппарате МВД России вместо 37 управлений было создано 15 департаментов.

В 2008 г. в системе МВД России были упразднены подразделения по борьбе с организованной преступностью. На базе упраздненного Департамента по борьбе с организованной преступностью образованы самостоятельные подразделения – Департамент по противодействию экстремизму и Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите.

В Указе ключевыми шагами реформирования были заявлены:

- регулярная ротация руководящего состава;
- 20 %-е сокращение кадров;
- избавление министерства от непрофильных функций;
- увеличение зарплаты и повышение социальной защищенности сотрудников.

Главной целью реализуемой реформы является создание современной и эффективной правоохранительной системы в России.

Уже за первые месяцы реформы в министерстве были произведены значительные изменения. Весной 2010 г. МВД первым из силовых ведомств обнародовало декларации о доходах руководителей подразделений ведомства и их семей. За первые полгода были подготовлены более 30 нормативно-правовых актов, направленных на реформирование деятельности министерства. Была законодательно ужесточена ответственность за правонарушения, совершенные сотрудниками МВД при исполнении служебных обязанностей.

²¹³ СЗ РФ. – 2001. – № 47.

Новым этапом реформы стала еще одна инициатива Президента России, предложившего вернуться к традиционному названию профессиональной правоохранительной структуры и переименовать российскую милицию в полицию.

Впервые с 1993 г. (когда шло общественное обсуждение проекта Конституции РФ) был вынесен на широкое общественное обсуждение подготовленный законопроект «О полиции». Дискуссия шла с 7 августа по 15 сентября на сайте: www.zakonoproekt2010.ru и вызвала острый интерес россиян. За время обсуждения на сайте было опубликовано более 20 тысяч комментариев ко всем статьям законопроекта.

Принятие Закона РФ «О полиции» в 2011 г. стало новой вехой в истории российских органов внутренних дел и обеспечит дальнейшее поступательное движение российских правоохранительных органов по пути модернизации.

В ходе реформы МВД установлено, что предельная численность личного состава должна быть сокращена на 22 % и к 2012 г. составить 1 миллион 106 тысяч 472 человека. Раньше штатная численность сотрудников МВД составляла 1,28 миллиона человек.

В соответствии с Указом Президента от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» установлена штатная численность центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации в количестве 9264 единиц (без персонала по охране и обслуживанию зданий), в том числе сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации – 8000 человек, военнослужащих внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации – 545 человек и федеральных государственных гражданских служащих – 719 человек.

Ранее в соответствии с Указом Президента № 927 от 19 июля 2004 г. предельная численность работников центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации устанавливалась в количестве 2970 единиц (без персонала по охране и обслуживанию зданий), в том числе сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации – 2222 человека,

В рамках проводимой реформы была проведена внеочередная аттестация сотрудников ОВД.

Полицейские звания по итогам переаттестации получили 875 тысяч 344 сотрудника.

Центральной аттестационной комиссией под председательством главы президентской администрации Сергея Нарышкина было

переаттестовано 327 генералов, в том числе 73 – в порядке ротации. 21 генерал не прошел переаттестацию.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 248 от 1 марта 2011 г. утверждено Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Утверждена новая структура Министерства внутренних дел Российской Федерации:

- Министр внутренних дел Российской Федерации;
- Первый заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации;
- статс-секретарь – заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации;
- заместители Министра внутренних дел Российской Федерации;
- Главное командование внутренних войск;
- Следственный департамент;
- Главное управление вневедомственной охраны;
- Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения;
- Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- Главное управление по противодействию экстремизму;
- Главное управление собственной безопасности;
- Главное управление на транспорте;
- Главное управление уголовного розыска;
- Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции;
- Департамент государственной службы и кадров;
- Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций;
- Департамент информационных технологий, связи и защиты информации;
- Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению;
- Департамент по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий;
- Договорно-правовой департамент;
- Организационно-аналитический департамент;
- Контрольно-ревизионное управление;
- Оперативное управление;
- Управление «К»;

- Организационно-штатное управление;
- Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации;
- Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите;
- Управление по обеспечению деятельности подразделений специального назначения и авиации;
- Управление по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий;
- Управление по организации дознания;
- Национальное центральное бюро Интерпола;
- территориальные подразделения МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях;
- представители МВД России за рубежом;
- ФГКУ «Экспертно-криминалистический центр МВД России»;
- ФКУ «Главный информационно-аналитический центр МВД России»;
- ФКУ «Главный центр связи и защиты информации МВД России»;
- ФКУ «Объединенная редакция МВД России»;
- ФКУ «Научно-производственное объединение "Специальная техника и связь МВД России"»;
- ФКУ «Главный центр административно-хозяйственного и транспортного обеспечения МВД России»;
- ФГКУ «Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России»;
- образовательные учреждения МВД России.

В ходе реформы сохранена вертикаль централизованного управления в системе МВД, приняты законодательные акты, соответствующие международным стандартам работы полиции (федеральные законы «О полиции», «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Органы внутренних дел России на протяжении всей своей истории являлись важнейшим государственным инструментом, с помощью которого решались задачи охраны правопорядка и борьбы с преступностью в нашей стране.

На каждом историческом этапе развития нашего государства руководство страны и органы внутренних дел принимали необходимые меры по совершенствованию задач, форм и методов работы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в России.

Проводимое в настоящее время реформирование системы МВД России является закономерной реакцией руководства страны на потребность российского общества в повышении доверия к органам внутренних дел и качественном улучшении их деятельности.

В феврале 2013 г. расширенная рабочая группа экспертов, образованная при Министре внутренних дел Российской Федерации, подготовила предложения по дальнейшему реформированию органов внутренних дел Российской Федерации, которые направлены на то, чтобы сделать российскую полицию государственным институтом, пользующимся высоким доверием граждан, способным дать адекватный ответ угрозам и вызовам XXI в. Конечно, этот процесс требует времени и скоординированных усилий всей системы МВД России, многих государственных органов и общества. При этом главным звеном дальнейшего реформирования системы Министерства внутренних дел Российской Федерации предлагается определить работу с кадрами, рассматриваемую, прежде всего, с позиций закрепления профессионального кадрового ядра полиции, очищенного от коррупционеров, нарушителей дисциплины и людей, случайных для полиции.

Реформа органов внутренних дел должна обеспечить реальное внедрение в правоохранительную практику самых передовых достижений науки и техники, в том числе новейших информационных технологий.

Обязательными условиями организации работы полиции станут открытость, опора на население, эффективное управление и оптимизация правоохранительной деятельности, обеспечение надлежащего внутреннего и внешнего взаимодействия, разумная экономия ресурсов.

Полиция обязана оперативно реагировать на все заявления и сообщения о преступлениях и иных правонарушениях, быстро и качественно решать иные вопросы в пределах своей компетенции, реализуя весь комплекс правоохранительных услуг.

В ходе реформы милиция преобразована в полицию. Основной упор был сделан на создании новой правовой основы деятельности полиции. Проведена внеочередная переаттестация 875,3 тыс. сотрудников. Сформирована новая система социальной защиты сотрудников органов внутренних дел и членов их семей. В среднем денежное довольствие сотрудников увеличилось в 2 раза, размеры пенсий – в 1,6 раза.

Повышение уровня материального стимулирования службы в полиции стало важным фактором, но его значение должно максимально проявиться в процессе принципиального обновления кадров, которые еще предстоит подыскать, обучить и адаптировать к новым социальным требованиям и задачам в практических подразделениях.

Требуют постоянных усилий и поиска новых подходов работа с кадрами, особенно в части реализации мер по укреплению законности и служебной дисциплины; оснащение органов внутренних дел современными средствами автоматизации и связи, снаряжением и экипировкой, передовыми информационными технологиями; жилищное обеспечение; создание необходимых условий для размещения подразделений полиции, в том числе в сельской местности; совершенствование системы учета и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях и правонарушениях, поступающих в органы внутренних дел; организация реагирования на них.

Следует отметить, что в ходе масштабной модернизации органы внутренних дел успешно обеспечивали исполнение всех возложенных на МВД России задач и обязанностей, управляемость ведомством не нарушалась, контроль за оперативной обстановкой был сохранен.

В то же время сохраняется необходимость внесения корректив в действующее законодательство и ведомственные нормативно-правовые акты, проведения дополнительных организационно-штатных мероприятий и принятия иных решений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Актуальные проблемы истории советской милиции : сб. науч. тр. – Минск, 1991.
2. Арифжанов, Э. К. Некоторые проблемы истории политических органов милиции (1921–1941) / Э. К. Арифжанов, В. В. Шабанов // Актуальные проблемы истории советской милиции : сб. науч. тр. – Минск, 1991.
3. Афанасьев, А. В. Российская милиция. Краткая хроника (октябрь 1917–2000 г.) / А. В. Афанасьев, Ю. В. Галкин. – Саратов : Сарат. юрид. ин-т, 2001. – 288 с.
4. Ахмадеев, Ф. Х. Становление и развитие органов советской милиции и исправительно-трудовых учреждений / Ф. Х. Ахмадеев, Н. А. Катаев, А. Г. Хабибулин. – Уфа, 1993.
5. Биленко, С. В. Этапы развития советской милиции / С. В. Биленко, Н. П. Максименко. – М., 1972.
6. Борисов, А. В. Руководители карательных органов дореволюционной России / А. В. Борисов. – М., 1979.
7. Борисов, А. В. Становление и развитие юридического образования в дореволюционной России / А. В. Борисов, Л. М. Колодкин. – М., 1991.
8. Борисов, А. В. Полиция и милиция России: страницы истории / А. Н. Дугин, А. Я. Малыгин. – М., 1995.
9. Ввозный, А. Ф. Петрашевский и царская тайная полиция / А. Ф. Ввозный. – Киев, 1985.
10. Ввозный, А. Ф. Полицейский сыск и кружок петрашевцев / А. Ф. Ввозный. – Киев, 1976.
11. Власов, В. И. Организация розыска преступников в России в IX–XX вв. (историко-правовое исследование) / В. И. Власов, Н. И. Гончаров. – Домодедово, 1997. – Ч. 1.
12. Воробьев, А. М. Политико-правовая реформа и пресса / А. М. Воробьев. – Екатеринбург, 1995.
13. Всегда на посту. Краткий очерк из истории Пензенской милиции. – Пенза : УВД, 1978.
14. Гольдман, В. С. Милиция на приволжской магистрали / В. С. Гольдман, В. С. Комаров. – Волгоград, 1985.
15. Городецкий, Е. Н. Рождение советского государства / Е. Н. Городецкий. – М., 1965.
16. Грачев, А. А. Юридическая энциклопедия Пензенской области. История становления Пензенской юридической школы.

Полиция. Суд. Тюрьма / А. А. Грачев, Д. Ю. Мурашов, Г. В. Синцов, Г. Н. Белорыбкин. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2017. – Т. 1.

17. Губанов, А. В. Полиция зарубежных стран: основные черты организации и деятельности / А. В. Губанов. – М., 1991.

18. Гуров, А. И. Профессиональная преступность: прошлое и современность / А. И. Гуров. – М. : Юрид. лит., 1990. – 304 с.

19. Дела и люди ленинградской милиции. Очерки истории. – Л., 1967.

20. Епихин, А. Ю. ВЧК-ОГПУ в борьбе с коррупцией в годы новой экономической политики (1921–1928) : монография / А. Ю. Епихин, О. Б. Мозохин. – М. : Куликово поле : Гиперборея, 2007.

21. Еропкин, М. И. Развитие органов милиции советского государства / М. И. Еропкин. – М., 1967.

22. Еропкин, М. И. Участие трудящихся в охране общественного порядка / М. И. Еропкин. – М., 1959.

23. Ерошкин, Н. П. Самодержавие накануне краха / Н. П. Ерошкин. – М., 1975.

24. Желудкова, Т. И. Из истории становления и развития паспортной системы в СССР (октябрь 1917–1934 г.) : сб. документов / Т. И. Желудкова, А. Н. Хоботов. – М., 1990.

25. Журнал комиссии по преобразованию полиции в Империи: заседание 24 и 27 апреля 1909 года // Приложение III к законопроекту о преобразовании полиции. – СПб., 1913. – С. 1–3.

26. Из истории борьбы с пьянством, алкоголизмом и самогеноварением в советском государстве (1917–1985) : сб. документов. – М., 1988.

27. Исторические чтения на Лубянке. – М., 2000.

28. Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России. – СПб., 1913. – 42 с.

29. История московской милиции. Становление и развитие органов охраны общественного порядка в Москве с древности до наших дней / ГУВД г. Москвы. – М. : Центр Престижной Рекламы «Деловая Лига», 2006.

30. История органов внутренних дел Советского государства. – М., 1988.

31. История Отечества: люди, идеи, решения. Очерки истории Советского государства. – М., 1991.

32. История советской милиции : в 2 т. – М., 1977.

33. Карпец, И. И. Общественность в борьбе с преступностью / И. И. Карпец. – Л., 1960.
34. Кизилов, И. И. НКВД РСФСР (1917–1930) / И. И. Кизилов. – М., 1969.
35. Киссис, М. П. Основные этапы истории советской милиции / М. П. Киссис. – М., 1965.
36. Коваль, И. Я. История советской милиции / И. Я. Коваль. – М., 1967.
37. Кондрашов, Б. П. Российский закон о милиции / Б. П. Кондрашов, Ю. П. Соловей, В. В. Черников. – М., 1992.
38. Куцин, М. Советская милиция в период организации и упрочнения Советской власти / М. Куцин // Труды высшей школы МВД СССР. – М., 1957. – Вып. 2.
39. Лубянка, 2. – М., 1999.
40. Лубянка: ВЧК – ОГПУ – НКВД – НКГБ – МГБ – МВД – КГБ. 1917–1960 : справочник. – М., 1997.
41. Малыгин, А. Я. Государственно-правовой статус милиции РСФСР в период проведения Новой экономической политики (1920-е гг.) / А. Я. Малыгин. – М., 1992.
42. Малыгин, А. Я. Становление и развитие аппаратов советского уголовного розыска (1917–1985) / А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукаев. – М., 1991.
43. Меньшиков, Л. П. Охрана и революция / Л. П. Меньшиков. – М., 1925. – Ч. 1.
44. Милиция России : документы и материалы. 1917–1999. – Саратов, 2001. – Т. 1. 1917–1934.
45. Моруков, Ю. Н. История органов правопорядка России в точных датах : хронологический справочник / Ю. Н. Моруков. – М. : Объединенная редакция МВД России, 2007. – 192 с.
46. Мулукаев, Р. С. История советской милиции : хронологический справочник / Р. С. Мулукаев, А. Т. Скилягин. – Л., 1976.
47. Мулукаев, Р. С. Милиция России (1917–1993). Историко-правовой очерк / Р. С. Мулукаев, Н. Н. Карташов. – Орел, 1995.
48. Мулукаев, Р. С. Организационно-правовые основы становления советской милиции (1917–1920) / Р. С. Мулукаев. – М., 1975.
49. Мулукаев, Р. С. Становление и развитие аппаратов уголовного розыска в России (1917–1934) / Р. С. Мулукаев, А. Н. Хоботов, В. Н. Суслов. – М., 1995.

50. Наше Отечество: опыт политической истории : в 2 кн. – М., 1991.

51. Некрасов, В. Ф. Внутренние войска советского государства (1917–1977) / В. Ф. Некрасов. – М., 1989.

52. Некрасов, В. Ф. Тринадцать «железных» наркомов / В. Ф. Некрасов. – М., 1995.

53. Николаев, П. Ф. Подготовка командных кадров милиции в СССР (1917–1929) : краткий очерк / П. Ф. Николаев. – Омск, 1969.

54. Овченко, Ю. Ф. Полицейская реформа В. К. Плеве / Ю. Ф. Овченко // Отечественная история. – 1993. – № 8.

55. Органы и войска МВД России : краткий исторический очерк. – М., 1995.

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

57. Петров, Н. В. Кто руководил НКВД. 1934–1941 : справочник / Н. В. Петров, К. В. Сорокин. – М., 1999.

58. Полиция и милиция (очерки истории). – М., 1993.

59. Полиция и милиция России: страницы истории. – М., 1995.

60. Раззаков, Ф. И. Бандиты времен капитализма (Хроника российской преступности. 1992–1995 гг.) / Ф. И. Раззаков. – М., 1997.

61. Раззаков, Ф. И. Бандиты времен социализма (Хроника российской преступности. 1917–1991 гг.) / Ф. И. Раззаков. – М., 1997.

62. Рассказов, Л. П. Карательные органы в процессе формирования и функционирования административно-командной системы в советском государстве (1917–1941) / Л. П. Рассказов. – Уфа, 1994.

63. Рыбников, В. В. История правоохранительных органов Отечества : учеб. пособие / В. В. Рыбников, Г. В. Алексушин. – М. : Щит-М, 2007. – 296 с.

64. Сизиков, М. И. Полицейская реформа Петра I / М. И. Сизиков // Правоведение. – 1992. – № 2.

65. Соловей, Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации / Ю. П. Соловей. – Омск, 1993.

66. Стецовский, Ю. И. История советских репрессий / Ю. И. Стецовский. – М., 1997. – Т. 1, 2.

67. Суслов, В. Я. Развитие форм и методов деятельности милиции по предупреждению преступлений (1917–1936) / В. Я. Суслов. – М., 1981.

68. Токарь, Л. Н. Советская милиция. 1918–1991 / Л. Н. Токарь. – СПб., 1995.

69. Хлевнюк, О. В. 1937-й: Сталин, НКВД и советское общество / О. Хлевнюк. – М., 1992.

70. Черников, В. В. Организация деятельности НКВД по руководству органами милиции (1917–1930) : учеб. пособие / В. В. Черников. – М., 1979.

71. Юрасов, Д. НКВД: Механизм террора / Д. Юрасов // Россияне. – 1992. – № 3–4.

72. ГАПО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 698. Л. 2.

73. ГАПО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 698. Л. 14–16.

74. ГАПО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 7838. Л. 283.

75. ГАРФ. Ф. 102. Оп. 260. Д. 367. Л. 1.

76. ГАРФ. Ф. 102. Оп. 261. Д. 173. Л. 1–32.

77. ГАРФ. Ф. 102. Оп. 261. Д. 192. Л. 10.

78. ГАРФ. Ф. 102. Оп. 261. Д. 192. Л. 24.

Учебное издание

История органов внутренних дел России

Гуляков Александр Дмитриевич,
Колемасов Владимир Николаевич,
Лобанов Андрей Викторович,
Свечников Николай Иванович,
Грачев Андрей Александрович

Под общей редакцией
Виталия Владимировича Гошуляка

Редактор *Н. А. Сидельникова*
Технический редактор *Н. В. Иванова*
Компьютерная верстка *Н. В. Ивановой*
Дизайн обложки *А. А. Стаценко*

Подписано в печать 20.04.2018
Формат 60×84¹/₁₆. Усл. печ. л. 12,55.
Тираж 78. Заказ № 213.

Издательство ПГУ
440026, Пенза, Красная, 40.
Тел./факс: (8412) 56-47-33; e-mail: iic@pnzgu.ru