

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВОЛГОГРАДСКАЯ АКАДЕМИЯ

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ

Курс лекций

Под редакцией кандидата юридических наук А. Г. Фастова



Волгоград 2003

ББК 67.621.163
И 90

Одобрено
редакционно-издательским советом
Волгоградской академии МВД России

**История органов внутренних дел России: Курс лекций / Под
И 90 ред. А. Г. Фастова. – Волгоград: ВА МВД России, 2003. –
124 с., 250 экз.**

ISBN 5-7899-0273-1

В курсе лекций излагаются наиболее важные вопросы организации, становления и развития органов внутренних дел России с момента возникновения государства на территории России и до настоящего времени. В представленных лекциях содержится материал учебного курса «История органов внутренних дел».

Издание предназначено для преподавателей, студентов и курсантов юридических вузов, работников правоохранительных органов и других читателей, интересующихся историей отечественных органов охраны правопорядка.

ББК 67.621.163

Авторский коллектив:

А. Е. Епифанов – доктор юридических наук, доцент – лекции 9, 12;
А. В. Кантемиров – кандидат юридических наук – лекции 7, 10;
В. С. Ломов – кандидат юридических наук, доцент – лекции 1, 2, 6, 11;
Р. С. Мулукаев – доктор юридических наук, профессор – лекция 8;
А. Г. Фастов – кандидат юридических наук – лекции 3, 4, 5.

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор *А. Я. Малыгин*; кандидат юридических наук, доцент *А. И. Борисов*

ISBN 5-7899-0273-1

© Волгоградская академия
МВД России, 2003

ПРЕДИСЛОВИЕ

Одной из главных задач каждого государства является обеспечение общественного правопорядка, в том числе обеспечение реальной защиты жизни, здоровья, чести и имущества своих граждан. Для выполнения этой задачи создаются специальные государственные органы, и прежде всего полиция.

Курс истории отечественных органов внутренних дел является составной частью программы подготовки курсантов и слушателей вузов МВД России. Место курса в учебном плане определяется задачами, которые ставятся перед предметом – обеспечить специальную историческую подготовку будущих сотрудников органов охраны правопорядка.

В предлагаемом курсе лекций хронологически последовательно рассматривается процесс возникновения и развития органов внутренних дел на территории России, начиная с основания государства и до настоящего времени. Основное место отводится изучению системы управления органами охраны правопорядка, их организационного построения, правового регулирования и основных направлений деятельности на различных исторических этапах.

Авторы стремились акцентировать внимание на наиболее важных, узловых вопросах, позволяющих глубже раскрыть природу органов внутренних дел, их место в процессе функционирования государственного механизма. Периодизация курса строится в соответствии с историческим процессом развития Российского государства. При этом авторы старались избежать дублирования материала пособия с курсами истории права и государства России и отечественной истории.

Лекция 1. Общая характеристика дисциплины «История органов внутренних дел»

П Л А Н :

1. Предмет истории органов внутренних дел.
2. Назначение и система дисциплины.
3. Методика изучения дисциплины.

1. Предмет истории органов внутренних дел

Данная лекция носит вводный характер. Она предназначена в основном для достижения двух главных целей. Во-первых, сразу дать обучаемым общее представление о содержании дисциплины и на этой основе определить ее соотношение с другими учебными курсами. Во-вторых, показать степень актуальности дисциплины и сформулировать наиболее важные методические указания по ее изучению.

Любая учебная дисциплина может быть определена только по предметному признаку. Предмет позволяет наполнить дисциплину конкретным содержанием и четко отграничить сферу, подлежащую изучению.

Предметом дисциплины «История органов внутренних дел» является возникновение и развитие в хронологической последовательности органов внутренних дел Российского и Советского государства. В данном определении нуждается в пояснениях выражение «органы внутренних дел», имеющее ключевое значение. Однако предварительно необходимо высказать несколько суждений общего характера. Во-первых, в юриспруденции давно утвердилось понятие «внутренние функции государства», близкое по объему с понятием «внутренние дела». Следует отметить, что почти все государственные органы занимаются внутренними делами. Применительно к предмету этой учебной дисциплины «внутренние дела» в таком широком смысле прямого отношения не имеют. Органы внутренних дел занимаются «внутренними делами» в узком смысле слова, являющимися одним из сегментов «внутренних дел» в широком смысле слова.

Во-вторых, «внутренние дела» в узком смысле слова имманентной качественной определенностью не обладают. Практика показывает, что в разных странах набор «внутренних дел» определяется по-разному, иногда эти отличия приводят к полному несовпадению составляющих его предметов ведения. Да и в историческом развитии каждого государства система данных пред-

метов не характеризуется стабильностью и подвергается существенным переменам.

По этим соображениям понятие органов внутренних дел точному определению не поддается. Необходимо ограничиться следующим описанием. Круг органов внутренних дел определяется по субъективному усмотрению законодателя. Их объединяет в единое ведомство только одно – подчинение центральному органу управления, который обычно называется министерством внутренних дел (МВД), но может именоваться и по-иному (департамент, наркомат). Иногда это ведомство объединяется с другим ведомством таким образом, что это обстоятельство находит отражение в его названии. Например, в земле Гессен (ФРГ) в 1991 г. образовано Министерство внутренних дел и европейских проблем.

Органы внутренних дел чаще всего представляют собой конгломерат организаций, внутренне между собой слабо связанных и исполняющих совершенно разнородные функции. Последнее обстоятельство в ряде случаев прямо признается государством. Так, в постановлении ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 г., которым было произведено упразднение наркоматов внутренних дел союзных и автономных республик, одна из причин этой акции объяснялась следующим образом: «Руководство различными, органически не связанными между собой отраслями управления и народного хозяйства»¹.

При такой оценке структуры МВД нет ничего нелогичного в том, что некоторые учреждения, входящие в МВД, переводят в другие министерства или, наоборот, в МВД включаются новые организации.

Таким образом, органы внутренних дел выделяются из всех иных государственных органов в самостоятельное ведомство только по организационному признаку (подчинение министерству внутренних дел), отличаются комплексным, многофункциональным характером.

Где и когда в мировой практике впервые появилось ведомство внутренних дел? Скорее всего, ранее других стран МВД было создано в Великобритании, в 1782 г. В России Министерство внутренних дел было образовано в 1802 г., в США соответствующий департамент существует с 1849 г. Рассмотрим предметы ведения МВД ведущих стран мира, как они определились к настоящему времени.

¹ СЗ. 1930. № 60. Ст. 640.

В Великобритании принцип определения предметов ведения таков: МВД ответственно за осуществление всех функций центрального управления, которые не были поручены другому министерству. Основные предметы ведения: поддержание внутреннего порядка, руководство полицейскими службами, разведка, тюрьмы, соблюдение законов о беспризорных детях, гражданская оборона, надзор за местными органами власти по ряду вопросов (пожарные команды), контроль за иностранцами, экстрадиция, вопросы гражданства, проведение выборов, наблюдение за регистрацией избирателей, оформление помилований, подготовка патентов, некоторые функции в отношении островов в проливе Ла-Манш и в отношении острова Мэн.

Во Франции в число предметов ведения МВД входят: полиция, общее руководство коммунами и департаментами, гражданская оборона, регулирование статуса иностранцев, регулирование политических свобод.

В США функции МВД весьма своеобразны, что обуславливает специфику данного ведомства по отношению к МВД других государств: управление государственными земельными ресурсами, добычей негорючих полезных ископаемых, служба рыбного и охотничьего хозяйства, служба национальных парков, геологическая служба, служба рекреации и исторических памятников, опека над индийскими резервациями и районами размещения коренных жителей Аляски, управление рядом принадлежащих государству энергосистем, вопросы экологии.

МВД Федеративной Республики Германии обладает очень широким кругом предметов ведения: охрана конституции, государственная служба, выборы, организация управления и самоуправления, культура, здравоохранение, различные социальные вопросы, включая спорт, общественная безопасность, гражданская оборона, статистика, картография, иммиграция, чрезвычайные ситуации.

Что касается МВД России, то предметы его ведения будут названы в соответствующих темах лекционного курса. Здесь уместно ограничиться указанием на то, что они определены в рамках европейской традиции.

В некоторых странах министерства внутренних дел могли упраздниться, но затем они по необходимости вскоре восстанавливались. Например, в структуре Советского государства в 1931-1934 г.г. отсутствовал народный комиссариат внутренних дел. Известны несколько планов радикальной перестройки центрального аппарата управления, не увенчавшихся успехом, реализация которых привела бы к упразднению министерства внутренних дел. К их числу относится идея Председателя Совета министров Франции Л. Блюма, выдви-

нутая в 1936 г. Последний, исходя из идеи укрупнения министерств, предложил создать 6 министерств, среди которых МВД не нашлось места. В 1971 г. Президент США Р. Никсон выступал с инициативой осуществления «революции исполнительной власти», предполагавшей вместо существовавших в этот момент 11 департаментов образование 8 – без министерства внутренних дел. Однако Конгресс США не поддержал эту реформу. Итак, современное государство не может обойтись без органов внутренних дел.

Министерство внутренних дел занимает важнейшее, а иногда и лидирующее место в числе центральных ведомств подавляющего числа современных государств. В Великобритании оно по значимости стоит на первом месте, во Франции, ФРГ и России относится к числу важнейших. В дореволюционной России в мирное время МВД называли главным министерством. Однако есть страны, в которых оно занимает скромное место. Так, должность министра внутренних дел является одной из наименее заметных в правительстве США.

С момента создания МВД развитие данного ведомства во всех странах идет по линии сокращения предметов его ведения. В Великобритании традиционно было два государственных секретаря – по внутренним делам и по иностранным делам. В настоящее время в этом государстве насчитывается примерно полтора десятка государственных секретарей, почти все они возглавляют соответствующие министерства. Компетенцию последних частично составляют вопросы, ранее входившие в компетенцию МВД.

Во Франции многие министерства выделены из МВД. К их числу следует отнести министерства народного образования, общественных работ, изящных искусств, почт и телеграфов, сельского хозяйства, торговли, труда, благотворительности.

В США МВД утратило следующие предметы ведения: образование, больничное дело, контроль над железными дорогами, торговля между штатами, регулирование трудовых отношений. Последние составили компетенцию новых министерств или иных центральных ведомств.

Аналогичная картина вырисовывается в отношении МВД России. За период начиная с 1802 г. и по сегодняшний день оно лишилось подавляющего большинства своих функций.

Сокращение задач министерства внутренних дел связано с происшедшими на протяжении последних двухсот лет социально-экономическими и политическими процессами. Последние вызвали появление у государства новых задач, привели к росту объема его деятельности и новому разделению труда по государственному

управлению. В этих условиях дробление старых (МВД относится к их числу) и появление новых министерств становится неизбежной необходимостью.

Уменьшение функций МВД не привело к заметному снижению его значимости в системе министерств. Это обусловлено, во-первых, особой важностью деятельности МВД (общественный порядок, безопасность, охрана прав граждан, борьба с преступностью); во-вторых, ростом объема работы данного ведомства (хотя бы за счет роста численности населения); в-третьих, снижением роли «конкурирующих» ведомств.

Постепенная утрата МВД ряда предметов ведения породила сомнения относительно перспектив его дальнейшего существования. Возникли предположения о естественном исчезновении данного ведомства по причине полного исчерпания его функций. Подобные опасения высказывались во Франции неоднократно с самого начала XX в. В Советском государстве это учреждение не существовало 4 года. Однако, проанализировав функции МВД, можно прийти к следующему заключению. Министерства внутренних дел практически всех стран мира в основе своей компетенции имеют такую целостную функцию, как охрана порядка (полицейская функция), которую нецелесообразно и вряд ли возможно подвергать излишнему дроблению. В этой целостности – залог стабильного будущего министерства внутренних дел.

Данный вывод вовсе не исключает возможного изменения наименования указанного министерства. Общеизвестно, что между термином, обозначающим понятие, и содержанием понятия должно существовать отношение соответствия. В противном случае термин будет неточным и может стать причиной многих недоразумений. Нет необходимости долго доказывать, что термин «министерство внутренних дел» шире содержания самого понятия. Он употребляется законодателем либо по традиции, либо в соответствии с международной практикой, но в любом случае с утратой прямого смысла. Нельзя недооценивать правомерности приведения терминологии в соответствие с содержанием понятия. К тому же такая попытка в России уже имела место: в 1960 г. Министерство внутренних дел было переименовано в Министерство охраны общественного порядка.

Определение предмета учебной дисциплины ставит проблему ее соотношения с другими учебными курсами. «История органов внутренних дел» – историко-правовая дисциплина, она является развитием курса «История отечественного государства и права».

Любая историко-правовая дисциплина имеет продолжение в отраслевых юридических курсах, изучающих действующее право. В этом отношении следует, прежде всего, отметить наличие связи между историей органов внутренних дел и следующими учебными курсами: *правоохранительные органы, уголовный процесс и административное право*.

2. Назначение и система дисциплины

«История органов внутренних дел» – интересная, необходимая и полезная учебная дисциплина. В системе образовательных учреждений МВД России она введена сравнительно недавно. Поводом для такого решения послужил приближавшийся юбилей – 200-летие образования МВД России. Однако последствия этого действия выходят далеко за рамки праздничных мероприятий. Включение данного курса в учебный план прежде всего направлено на повышение уровня профессиональной подготовки, улучшение ведомственной направленности обучения.

Основная цель названной дисциплины – обучение знаниям о месте и роли органов внутренних дел в государственном аппарате, об их структуре, причинах и периодах развития. Эта цель конкретизируется в назначении курса.

Назначение дисциплины «История органов внутренних дел»:

- показать важность места и роли органов внутренних дел в механизме Российского государства, объективную необходимость их существования;
- дать знания по проблемам основных тенденций развития органов внутренних дел, крупных перемен в их организации и деятельности, главных из осуществленных ими функций;
- выявить зависимость органов внутренних дел от экономических, социальных и политических процессов, происходящих в обществе, от политического режима, международной обстановки и некоторых других факторов;
- показать сотрудникам органов внутренних дел важность знаний по истории того ведомства, в котором они служат;
- способствовать воспитанию у сотрудников внутренних дел чувства гордости за принадлежность к этому ведомству, высоких гражданских и нравственных качеств на примерах из положительного опыта прошлых лет;
- расширять профессиональный кругозор сотрудников органов внутренних дел;

– способствовать углублению и закреплению знаний по истории отечественного государства и права, лучшему усвоению отраслевых дисциплин.

Система дисциплины «История органов внутренних дел» построена в соответствии с принципом историзма, на основе периодизации истории органов внутренних дел. Курс разделен на три раздела. Первый из них охватывает историю органов внутренних дел с момента их создания до Октябрьской революции 1917 г. Второй раздел посвящен органам внутренних дел Советского государства, третий – органам внутренних дел в постсоветский период (начиная с 1991 г.). Первые два раздела делятся на отдельные темы, содержание которых составляют более мелкие периоды в истории органов внутренних дел.

3. Методика изучения дисциплины

Одним из важнейших условий надлежащего изучения дисциплины является соблюдение определенных методических требований. Тематический план дисциплины предусматривает чтение лекции, проведение семинарских занятий и проверку полученных знаний в форме зачета.

Кроме процедур, предусмотренных тематическим планом, процесс обучения включает проведение консультаций, проверку конспектов лекций и рекомендованной литературы. Очень важной частью обучения является самостоятельная работа слушателей по усвоению материала учебного курса.

Курсанты и слушатели обязаны ознакомиться с Примерной программой учебной дисциплины «История органов внутренних дел», содержащей официальный перечень вопросов, подлежащих изучению.

Последним изданием по названной дисциплине является монография «Органы внутренних дел Российской Федерации» (М., 2002). Однако по причине малого тиража и большого объема она мало доступна для обучаемых. Поэтому внимание слушателей должно быть обращено на более доступные пособия: «История органов внутренних дел» (М., 1984. ч. 1); «История органов внутренних дел Советского государства» (М., 1986); Мулукаев Р. С., Желудкова Г. И., Смоляков В. Г. «История органов внутренних дел» (М., 1989); «Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк» (М., 1996).

«Освоение» учебной дисциплины предполагает изучение курсантами и слушателями текстов нормативных актов, которые помещены в следующих пособиях: «История полиции России» (М., 1998); Ахмадеев Ф. Х., Катаев Н. Н., Хабибулин А. Г. «Становление и развитие органов советской милиции и исправительно-трудовых

учреждений» (Уфа, 1993); Фастов А. Г. «История органов внутренних дел России: даты, факты, документы» (Волгоград, 2001).

Более точно круг необходимых источников по каждой теме очерчен в планах семинарских занятий. Изучать каждую тему целесообразно в следующей последовательности: лекция – учебное пособие – сборник документов – дополнительная литература.

РАЗДЕЛ I. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ ДО ОКТЯБРЬСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ 1917 Г.

Лекция № 2. Государственные учреждения, осуществляющие полицейские и иные правоохранительные функции до утверждения в России абсолютизма (IX – XVII вв.)

ПЛАН:

1. Органы охраны общественного порядка в Древнерусском государстве (IX – начало XII вв.).
2. Органы, осуществлявшие полицейские функции в период феодальной раздробленности (начало XII в. - середина XVI в.).
3. Органы, осуществлявшие полицейские и иные правоохранительные функции в период сословно-представительной монархии (середина XVI в. – конец XVIII в.)

1. Органы охраны общественного порядка в Древнерусском государстве (IX в. – начало XII в.)

Созданию регулярной полиции в России предшествовала длительная история полицейских функций, а также иных функций, свойственных в дальнейшем органам внутренних дел. Их развитие следует разделить на три этапа. Первый из них соответствует Древнерусскому государству.

Древнерусское государство, как и любая другая раннефеодальная монархия, возникшая из недр первобытнообщинного строя, характеризуется сравнительно небольшим и слабо дифференцированным государственным аппаратом. В силу этого одни и те же государственные органы были многофункциональными, осуществлявшими, наряду с другими, работу по охране общественного порядка. В рамках изучаемого периода поддержание порядка осуществлялось, с одной стороны, государственным аппаратом, с другой стороны, органом самоуправления – *вервью* (общиной). Последняя несла ответственность за состояние спокойствия и была обязана организовывать поиск и задержание преступника на своей территории.

В случае совершения корыстного преступления (например, кражи) расследование происходило путем общего обыска; естественно, что если в это время на территории общины находился «чужак», то подозрение падало в первую очередь на него. Более серьезные преступления (убийство, нанесение увечий, оскорбление,

изнасилование) расследовались и карались родственниками жертвы в рамках института кровной мести.

Что касается полицейских функций государства, то они осуществлялись прежде всего княжескими дружинами (великого и местных князей). С этого времени полицейские функции приобрели военизированный характер, так как осуществлялись с помощью военных.

По мере некоторого усложнения структуры государственного аппарата можно установить государственные органы, которые осуществляли полицейские функции. Ими были *посадники* (осуществляли управление городами), *волостели* (управляли волостью – сельской территориальной единицей). В своей работе они использовали дружинников. «Русская правда» содержит указание на деятельность *вирника*, производящего взыскание очень крупного штрафа за убийство. Ему помогали воины из младшей дружины – *отроки*, *метельники*.

С появлением дворцовой системы управления полицейские функции стали осуществляться также должностными лицами этой администрации. Ими являлись *дворский* (управитель дворца), *конюший*, *чашничий*, *ловчий* и др. Иногда должностное лицо дворцового управления именовалось *тиуном*.

2. Органы, осуществлявшие полицейские функции в период феодальной раздробленности (начало XII в. – середина XVI в.)

Наступление феодальной раздробленности вызвало немалые перемены в осуществлении полицейских функций государства. Следует констатировать, с одной стороны, общий рост их объема в связи с ростом населения и преступности. С другой стороны, нужно отметить некоторое сокращение полицейской деятельности княжеской администрации (центральной и местной) и появление функций по охране порядка у вотчинника. Феодальная раздробленность нашла выражение, в частности, в «распылении» государственной власти, в осуществлении ряда ее функций частными лицами – владельцами вотчин. Возникает явление феодального иммунитета, одной из форм которого становится «полицейский иммунитет». Смысл его заключался в следующем: замлевладелец сам организовывал поддержание общественного порядка на своей территории, используя для этого возможности крестьянской общины или создавая собственный аппарат охраны мира и спокойствия.

В процессе преодоления феодальной раздробленности и создания единой Русской державы государственный аппарат разрастался и значительно укреплялся. Активизировалась его деятельность

по охране общественного порядка, по борьбе с преступностью. Появилась новая форма процесса – розыскной процесс, характеризующийся доминирующим участием государства в борьбе с преступностью и в разрешении гражданско-правовых споров. Поэтому полицейские функции государства получили свое дальнейшее развитие. По-прежнему их носителями были органы местного управления – *наместники* (управители уездов) и *волостели* (управители волостей), опиравшиеся на различных подчиненных им должностных лиц (тиунов, доводчиков и др.), учреждения дворцового управления и *пути*, а также общинное самоуправление.

Новый этап в развитии полицейских функций Российского государства нашел отражение в Судебнике 1497 г. В нем преступление понимается уже как «лихое дело», или «чертово, дьявольское дело», чем подчеркивается общественная опасность преступления. В связи с этим существенно возрастает роль государственных органов в охране правопорядка. Так, в XV-XVI вв. при местных административных органах действовали так называемые недельщики, выполнявшие следственно-розыскные функции: сыск подозреваемых, арест и содержание под стражей правонарушителей. При этом использовалось «облихование» – когда 5-6 «добрых христиан» (черносошных крестьян, детей боярских) под присягой указывали, что подозреваемый является «ведомым лихим человеком», известен в округе как тать, разбойник и пр. Теперь государственными органами производился сыск, то есть все расследование по делу. Специальные чиновники допрашивали потерпевшего, подозреваемого, свидетелей, искали доказательства и т. д.

На рубеже XV - XVI вв. появляются своеобразные сыскные органы. Это так называемые *особые обыщики*, которые приезжали из Москвы на места «в случае умножения в какой-либо местности разбоев и татев».

В начале XVI в. в городах были учреждены должности *городовых приказчиков*, которые в некоторых пределах осуществляли также полицейские функции. Пристав и его помощники осуществляли вызов в суд, а праветчик, в частности, выступал в качестве судебного исполнителя.

Поддержание государственной безопасности и общественного порядка в Москве требовало более высокой организации и дополнительных средств. С конца XV в. на улицах выставлялась стража, надзиравшая за поведением населения. На выездах из города устанавливались заставы, контролировавшие въезд и выезд из столицы. Главные улицы города на ночь перекрывались решетками,

охраняемыми специальными сторожами. При Иване III в Москве была учреждена пожарная служба.

В крупных городах России охрана общественного порядка напоминала столичную модель ее организации.

3. Органы, осуществлявшие полицейские и иные правоохранительные функции в период сословно-представительной монархии (середина XVI в. – конец XVII в.)

В период сословно-представительной монархии в системе учреждений, поддерживающих государственную безопасность и общественный порядок, произошла коренная реорганизация. Она выразилась, во-первых, в отмене *кормления* и введении губного и земского самоуправления; во-вторых, в ликвидации дворцового управления и учреждения приказной системы; в-третьих, в создании воеводского управления. Данные мероприятия привели к повсеместному упразднению многих старых должностей и образованию новых учреждений, осуществляющих полицейские функции.

Самым важным нововведением в интересующем нас аспекте явилась губная реформа, внедряемая по стране постепенно, начиная с 1539 г. В ходе реформы создавались специальные округа разного размера, называемые *губами*. В каждом из них учреждалась *губная изба*, состоявшая из губного старосты, дьяка и целовальников, избравшихся свободным населением, главным образом из числа местных феодалов. Основной задачей губных изб являлась борьба с убийствами, разбоями и кражами. В дальнейшем к ведению губного самоуправления отошли некоторые другие преступления, например поджоги. Губные избы заведовали местными тюрьмами, осуществляли контроль за передвижением населения. В их ведении были палачи и глашатаи. В борьбе с тяжкими преступлениями губные избы опирались на крестьянское самоуправление – старост, сотских, пятидесятских и десятских. Функции губных изб – изобличение и розыск преступников, их арест, суд и расправа. Губной староста и его помощники собирали доказательства, уличающие преступника. В случае необходимости они могли прибегнуть к пытке и повальному обыску. Губные избы подчинялись Разбойному приказу, который утверждал их состав, в конкретном наказе определял задачи и осуществлял контроль за их работой. Для кандидатов на должность губных старост был установлен ряд требований: «грамоте был горазд, и душою прям, и животом прожиточен», т. е. был грамотен, исповедовал православную веру и являлся достаточно зажиточным.

Основная цель деятельности губных изб чисто полицейская – искоренение «лихих людей». Однако эти учреждения имели и судебные функции, что не дает оснований отнести их к учреждениям регулярной полиции.

Начиная с 1555 г. в России повсеместно было введено земское самоуправление в виде *земской избы*. Она состояла из земского старосты и целовальников, избираемых свободным местным населением, преимущественно из местного дворянства. Территория земской избы могла совпадать с границами уезда, но могла быть и меньшей. Функции земского самоуправления были в основном финансового характера, но также включали в себя решение определенных полицейских задач. Например, к их ведению были отнесены охрана спокойствия и борьба с менее значимыми преступлениями, чем те, с которыми борьбу вела губная изба, а именно – с подделкой документов, занятием кормчеством и т. д.

Однако роль земских изб резко возрастала в тех местностях, где губное самоуправление отсутствовало и вся борьба с преступлениями относилась к их ведению. После учреждения должностей воевод в этих случаях борьба с тяжкими преступлениями возлагалась на последних.

С момента проведения губной и земской реформ в течение более полувека центральное правительство не имело своих прямых представителей на местах. После «смутного» времени было принято решение укрепить местную власть. С этой целью в уезды направлялись специальные должностные лица – воеводы. К 1625 г. они работали уже в 146 городах России. В большие города могло быть назначено несколько воевод, один из которых был старшим. Вокруг воеводы сложилось достаточно крупное для того времени бюрократическое учреждение – *приказная* или *съезжая* изба. Функции воеводы, поначалу ограниченные военными вопросами, затем распространились практически на всю сферу местного управления, в том числе и на полицейские задачи. Воевода осуществлял контроль за деятельностью органов губного и земского самоуправления в части поддержания мира и спокойствия в уезде. Приказная изба, кроме того, самостоятельно вела борьбу с некоторыми преступлениями. В городах воеводы осуществляли полицейские функции через *городничих*, в слободах и волостях воеводе в этом помогали *приказчики*.

Работа каждого воеводы определялась специальным наказом, выдаваемым в Москве при его назначении. В нем обычно воеводе предписывалось вести борьбу с грабежами, разбоями, кормчеством, табакокурением, распутством и недозволенными играми. В тех

уездах, где губные избы не были образованы, на воеводу возлагалась обязанность поимки воров и убийц.

Съезжая изба вела учет приезжих, выдавала паспорта на выезд за границу страны. Это делалось прежде всего для задержания беглых крестьян и холопов, а также дезертиров. Соборное Уложение закрепило требование законодательного удостоверения личности (три вида: проезжие грамоты в иные государства; проезжие грамоты для служилых людей Сибири и Нижней Волги; проезжие грамоты для иностранцев).

На воевод был возложен контроль за соблюдением правил противопожарной безопасности, санитарии, торговли, за правильностью мер и весов.

Учреждение приказов и развитие приказной системы управления выявили у ряда из них наличие полицейских функций (прежде всего у Разбойного, Земского, Холопьяго, Поместного, Сыскаго, Тайного).

Разбойный приказ был создан в 1539 г. Он возглавлялся комиссией в составе боярина, окольного, думского дворянина и двух дьяков. Это учреждение осуществляло руководство губными избами, надзор за местными тюрьмами, в его ведении находились палачи. Оно непосредственно вело преследование наиболее опасных преступников. Разбойный приказ утверждал судебные приговоры губных изб и выступал как суд первой инстанции при рассмотрении самых крупных дел. Его деятельность распространялась на территорию всей страны, кроме Москвы. Разбойный приказ был полицейско-судебным органом, при этом полицейская направленность его деятельности была преобладающей.

Рост преступности, в частности, происходил за счет появления новых составов преступлений, которое способствовало расширению предметов ведения Разбойного приказа.

Большую роль в розыске преступников, сбежавших посадских людей, закладников играл Сыскаго приказ.

Земский приказ был создан, скорее всего, в 1564 г. и действовал только на территории Москвы. Он сочетал в своей работе полицейские и административно-финансовые функции. Земский приказ обеспечивал мир и общественное спокойствие, вел борьбу с преступлениями, руководил противопожарной службой, очисткой и мощением улиц, осуществлял сбор податей, вел перепись дворов и церквей, регулировал продажи дворовых участков. Как следует из вышеперечисленного, полицейские задачи были не единственными, но главными в деятельности этого органа.

Охрана общественного порядка и предупреждение пожаров в Москве были организованы следующим образом. Столица разделялась на определенные части – *объезды*. В каждом таком участке назначались объезжие головы, которые возглавляли полицейско-пожарную команду. В нее включались решеточные приказчики, старосты, сотские, десятские, сторожа. Объезжие головы, решеточные приказчики были чиновниками Земского приказа, а старосты, сотские, десятские, дневные и ночные сторожа выбирались из числа горожан и несли свою службу как государственную повинность. «Наказ о градском благочинии» (апрель 1649 г.) позволяет конкретно представить охрану порядка и организацию противопожарной службы в объезде. Двум объезжим головам вверялась территория Белого каменного города, им передавались в подчинение пять решеточных приказчиков, с которыми они осуществляли патрулирование улиц и переулков данной части Москвы. Одновременно с этим на улицах должны были нести службу дневные сторожа (по расчету 1 сторож на 10 дворов), которые имели в своем распоряжении противопожарные средства: рогатины, топоры, водоливные трубы. Ночью улицы перекрывались решетками, охраняемыми ночными сторожами. В охране порядка принимали участие ярыги. *Ярыга* – низший полицейский чин, который использовался для выполнения разных мелких поручений, нес службу на рынках, улицах и других общественных местах.

В иных городах распоряжением воеводы также назначались объезжие головы и решеточные приказчики с функциями, аналогичными одноименным московским служилым людям.

Значительную роль в охране общественного порядка в столице играли жильцы – дворяне, призываемые в столицу для несения службы, в том числе полицейской направленности. С созданием стрелецкого войска и размещением стрелецких полков в Москве и вокруг нее стрельцы стали активно привлекаться к охране общественного порядка. Поэтому Земский приказ слился со Стрелецким, который начал осуществлять полицейские функции в Москве. Стрельцы привлекались для таких же целей в других городах России. К концу XVII в. стрелецкое войско состояло почти из 50 тыс. чел.

Полицейские функции в некоторой мере были присущи Холопью и Поместному приказам. В этом плане их усилия были направлены главным образом на розыск сбегавших холопов и крепостных крестьян.

Тайный приказ (1650-1676 гг.) представлял собой учреждение, управляющее царскими вотчинами. В него поступали уголовные дела, заинтересовавшие царя. По ним данное ведомство проводи-

ло расследование и суд. Проведение им расследования дает основание отнести Тайный приказ к числу приказов, осуществлявших полицейские функции.

Приказы для решения своих задач иногда посылали на места своих агентов, которые могли называться по разному, например, *сыщиками*. Местные власти обязаны были оказывать им помощь.

Анализ статуса губного и земского самоуправления, приказных изб некоторых приказов и их деятельности приводит к мысли о том, что в изучаемый период интенсивно шел процесс специализации этих органов на осуществлении полицейских функций. В результате они по преимуществу стали заниматься полицейской работой.

В период сословно-представительной монархии предпринимаются шаги по оформлению политического сыска в стране. В правление Ивана IV Грозного некоторое время существовал опричный двор, составной частью которого был охранный корпус, насчитывающий примерно 600-700 чел. Он представлял собой военизированную политическую полицию, которая вела борьбу с внутренними врагами царя.

Соборное Уложение 1649 г. выделило политические преступления в особо важную группу деяний «Слово и дело государевы», установив для их преследования специальную процедуру. Дело начиналось с *извета* (доноса) о государственном преступлении, после чего доносчик и подозреваемый арестовывались и направлялись в столицу. Губные избы от расследования отстранялись, оно проводилось почти всегда Разбойным или Земским приказом в обстановке строгой секретности. В Константино-Еленинской башне Московского Кремля размещалась *пыточная с застенком*, в которой происходили допросы и пытки вовлеченных в дело лиц. Она использовалась не только в случаях обвинения в политическом преступлении, но и по другим тяжким преступлениям.

В XVII в. получает немалое распространение практика создания временных следственных комиссий, учреждаемых для одного дела. Иногда такая комиссия выезжала в провинцию для более точного установления обстоятельств дела.

Судебник 1550 г. ввел такое наказание, как тюремное заключение. Соборное Уложение 1649 г. предусматривало его применение примерно в 40 случаях. Режим в местах лишения свободы различался прежде всего в зависимости от вида тюрем. Последние были земляными, каменными и обыкновенными. Земляные тюрьмы – это срубы, помещенные в ямы и засыпанные сверху землей, с очень суровым режимом, в которых обычно содержались государственные преступники и преступники против веры. Под каменные тюрь-

мы использовали кельи монастырей, подвалы каменных домов, другие подходящие здания. Обыкновенные тюрьмы представляли собой несколько изб, огороженных частоколом (*остроги*).

С позиций ведомственной принадлежности тюрьмы подчинялись губным избам, воеводам, приказам. Непосредственное обслуживание их осуществляли целовальники и сторожа. Государство не обеспечивало заключенных питанием. Только в 1662 г. оно стало выделять на эти цели «кормовые» деньги, но они оказались недостаточными.

Во второй половине XVII в. в Москве, в Китай-городе, находился тюремный двор – большая тюрьма с вместимостью до одной тысячи заключенных. Она подразделялась на несколько отделений – «изб»: холопье, разбойной, опальной, женской. В Москве имелась также «бражная» тюрьма.

Лекция 3. Создание и развитие полицейских органов в России в XVIII в.

ПЛАН:

1. Образование полицейских органов при Петре I.
2. Законодательные акты «Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи», «Устав Благочиния» и охрана правопорядка.
3. Органы политического сыска в XVIII в.

1. Образование полицейских органов при Петре I

Время самостоятельного правления царя Петра I (правил в 1689-1725 гг.) стало периодом значительных преобразований во всех сферах жизни общества. Реформы коснулись и правоохранительных органов России: постепенно создается полиция, т. е. исполнительный орган государственного управления, повседневно и профессионально занимавшийся охраной правопорядка.

В 1701 г. был ликвидирован Сыскной приказ, а в 1702 г. указом Петра I были ликвидированы должности губных старост.

В 1710 г. после образования губерний функции по охране правопорядка перешли к губернаторам. С учреждением в 1719 г. провинций полицейские функции были переданы воеводам, в помощь которым создаются выборные советы из местных дворян. Воеводы, в свою очередь, подчинялись губернаторам. Воеводы должны были охранять порядок и обеспечивать безопасность местных жителей, заботиться об исправности дорог, наблюдать за правильностью мер и весов, преследовать разбойников и беглых, содействовать правосудию.

Для расследования дел о разбоях и других опасных преступлений из центра на места стали направляться специальные должностные лица – сыщики, которые обладали значительными полномочиями, а местные органы власти должны были оказывать им всяческое содействие. Как правило, сыщики вели следствие путем опроса свидетелей, использования слухов, сбора вещественных доказательств.

В Санкт-Петербурге, основанном в 1703 г., в отличие от других территорий России, охраной правопорядка занимались губернская канцелярия во главе с губернатором Ингерманландии (так назывались окрестности Петербурга) А. Д. Меньшиковым и подчинявшаяся ей Городовая канцелярия, а с 1705 г. – и Адмиралтейская канцелярия. Последняя осуществляла розыск беглых крестьян, разбира-

ла дела о кражах, беспорядках и драках, выделяла места под застройку и т. д.

Правоохранительные функции осуществлялись как непосредственно сотрудниками канцелярий, так и через воинские команды и назначенных для этого офицеров – *надсмотрщиков*. В обязанности *надсмотрщика* входило: регулирование застройки, надзор за пожарной безопасностью, пресечение незаконной торговли вином, пивом и табаком, выявление подозрительных лиц, надзор за чистотой улиц.

В 1715 г. в Петербурге решением Петра I создается полицейская канцелярия, которая руководила деятельностью солдат и унтер-офицеров по охране правопорядка, следила за соблюдением правил строительства в городе. Таким образом, в России впервые возникает термин «полиция», постепенно вытеснивший старорусское понятие «благочиние». Используя зарубежный опыт, Петр приступает к созданию профессиональной полиции.

В мае 1718 г. в Петербурге была учреждена должность генерал-полицмейстера, которую занял А. М. Девиер, имевший в подчинении полицмейстерскую канцелярию. Генерал-полицмейстеру был вручен персональный указ царя «Пункты, данные Санкт-Петербургскому Генерал-полицмейстеру. – 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 гулящих людях, о приезжих и отъезжающих; об определении с дворов караульщиков, в каждой слободе или улице старост и при каждых десяти дворах десятского и о распространении повинности постоя на людей всякого чина и звания». Таким образом к обязанностям полиции были отнесены следующие основные задачи: надзор за благоустройством и санитарией; охрана правопорядка и борьба с преступностью; обеспечение пожарной безопасности.

В 1721 г. Петром I был издан Регламент Главного Магистрата, которым определялись функции, полномочия и порядок деятельности основных государственных учреждений, в том числе полиции. В Регламенте отмечалось, что «...полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальных подпор человеческой безопасности и удобства».

Далее в Регламенте Главного Магистрата задачи полиции были впервые определены на законодательном уровне: способствовать правосудию и защищать граждан от преступников; содействовать «установлению порядков и добрых нравов»; принуждать неработающих граждан к работе; производить ремонт, постройку и уборку улиц; осуществлять контроль за болезнями и по возможности их

предупреждать; заботиться о сиротах, больных и нищих; руководить заведениями общественного призрения (благотворительными заведениями).

Однако создание профессиональной полиции не отменяло деятельность местного населения по охране правопорядка. В то же время избираемые населением сотские, пятидесятские, десятские, сменяемые через полгода, и караульщики, поочередно выставляемые от дворов, стали подчиняться полицейским органам.

В 1722 г. указом Петра I в Москве учреждается должность обер-полицмейстера и полицмейстерская канцелярия, а Петербургская полицмейстерская канцелярия становится Главной, которой подчиняется Московская. Руководство Московской и Главной полицмейстерских канцелярий осуществлялось на коллегиальных основах. Помимо обер-полицмейстера (в Москве) и генерал-полицмейстера (в Петербурге) в штат полицмейстерских канцелярий были введены *присутственные члены* (судьи) – чиновники-офицеры. Всю текущую работу осуществляли секретари, канцеляристы, подканцеляристы и копиисты.

Для несения службы по охране правопорядка в распоряжение полицмейстерских канцелярий поступали воинские команды на определенное время. Полицейские органы в первой четверти XVIII в. имели значительные полномочия по расследованию уголовных дел. Они вели дознание по всем обнаруженным полицией преступлениям, приводили в исполнение приговоры.

К началу XVIII в. руководство тюремными учреждениями было децентрализовано. Тюрьмы находились в ведомстве разных приказов: Земского, Стрелецкого, Разбойного и др. На местах тюремные учреждения были подчинены губным старостам и воеводам. Тюрьмы могли быть как постоянными, так и временными.

При Петре I в Артикуле воинском 1715 г. и в Генеральном регламенте 1720 г. список видов наказания расширяется, появляются смирительные дома, а также практика лишения свободы, связанная с использованием труда заключенных.

В 1729 г. была образована Канцелярия конфискации в качестве центрального государственного учреждения. Она осуществляла конфискацию и продажу имущества осужденных и несостоятельных должников, управление конфискованной недвижимостью, возвращение имущества законным владельцам и т. п.

В 1730 г. был воссоздан Сыскной приказ, который, опираясь на местные административные и полицейские органы, проводил розыск подозреваемых и преступников. В этом же году создается

Должный приказ для производства полицейских действий в отношении злостных неплательщиков и банкротов.

В 1731 г. были установлены штаты полиции в Москве. Съезжих дворов, т. е. территориальных полицейских команд, стало больше (12 вместо 8). Штат съезжих дворов состоял из двух офицеров, двух урядников, шести солдат, одного барабанщика. Обер-офицеры в полицмейстерскую канцелярию и на съезжие дворы назначались из отставных армейских офицеров, а унтер-офицеры и солдаты временно прикомандировывались из воинских частей.

Петербургской полицмейстерской канцелярией руководило присутствие из пяти человек: генерал-полицмейстер, два советника и два асессора. Отдельными вопросами полицейского управления занимались *повытья* (канцелярии) и *столы*: «приводных дел», по «писанию паспортов», строительных дел, по «слежению за чистотой», «канцелярский стол» (ведавший личным составом полиции), счетный стол, по приходу и расходу материалов, архив и др. Во главе этих подразделений стояли повытчики, имевшие ранги канцеляристов. В Главной полицмейстерской канцелярии было установлено круглосуточное дежурство офицера, секретаря и подьячего. Были восстановлены и подчинены съезжим домам сотские, пятидесятские и десятские, выбираемые из местного населения сроком на полгода, и караульщики, выставляемые поочередно от дворов.

В 1733 г. был издан законодательный акт «Об учреждении полиции в городах», который стал правовой основой строительства регулярных полицейских органов в масштабе всей страны. В соответствии с ним создавалась полиция в губернских и других городах. Полицейские органы в периферийных городах стали называться полицмейстерскими конторами. Они возглавлялись полицмейстерами из офицеров местных гарнизонов. Полицмейстерским конторам придавались воинские команды: офицер, капрал и несколько рядовых, а также канцелярские служители. Конторы подчинялись Главной полицмейстерской канцелярии. К функциям этих контор относились: поиск и поимка беглых крестьян и рекрутов, борьба с преступностью и разбоями, а также наблюдение за порядком в городах.

Значительную роль в охране правопорядка по-прежнему играли несущие полицейскую повинность горожане: караульщики, десятские, пятидесятские и сотские. Полицейстерские канцелярии в столицах и конторы в провинциальных городах устанавливали порядок несения службы, поощряли и наказывали караульщиков. При необходимости из столичных гарнизонов в распоряжение полиции передавались войска (как правило, драгунские и пехотные роты).

В 1762 г. был упразднен институт сыщиков, а их обязанности стали исполнять местные полицейские органы.

В том же году издается указ «Об учреждении в Провинциях и городах, где нет Полиции, Полицмейстеров». Другими словами, происходит окончательное формирование полицейской системы на территории Российской Империи.

В 1763 г. в Санкт-Петербурге создается особая Розыскная экспедиция.

В 1766 г. в Санкт-Петербурге была введена должность обер-полицмейстера в чине полковника, в качестве помощника генерал-полицмейстера, а за съезжими дворами в столице стал надзирать специальный чиновник – премьер-майор.

2. Законодательные акты «Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи», «Устав Благочиния» и охрана правопорядка

Значительные изменения в развитии российской полиции произошли в 70-80-х гг. XVIII в. 7 ноября 1775 г. императрицей Екатериной II (правила в 1762-1796 гг.) было утверждено «Учреждения для управления губерний Российской Империи», по которому производилось новое административно-территориальное деление страны. Основой для создания губерний и уездов стало число проживавшего на их территориях податного населения: в губернии (во главе с губернатором) от 300 до 400 тыс. крестьян мужского пола, в уезде (во главе с земским капитан-исправником) – 20-30 тыс. Две-три губернии могли быть объединены в наместничество, которые (а также отдельные губернии) возглавляли наместники (генерал-губернаторы), назначаемые монархом. На наместнические (губернские) правления возлагалось руководство местной полицией.

При проведении реформы создается специальный полицейский орган в уезде – *нижний земский суд*. Деятельностью нижнего земского суда руководил *уездный земский капитан-исправник*, избираемый местным дворянством на 3 года и утверждаемый губернатором. Капитан-исправник являлся первым из заседателей нижнего земского суда (всего выбиралось 2-3 заседателя). Одной из главных задач исправника была организация охраны общественного порядка на территории уезда. Кроме того, он совместно с заседателями должен был следить за торговлей, состоянием дорог, своевременной уплатой податей, соблюдением мер противопожарной безопасности, поощрять трудолюбие, заботиться о нищих и бездомных, осуществлять необходимые меры по борьбе с эпидемиями.

Одновременно была создана регулярная полиция в большинстве уездных городов во главе с *городничим*, должностным лицом с функциями полицмейстера. Городничий назначался по представлению наместника Сенатом и единолично руководил охраной правопорядка в городе. Компетенция земского капитан-исправника и городничего была примерно одинакова, хотя и закреплялась в разных главах Учреждения. От них требовалось: ревностно исполнять службу; добиваться неукоснительного исполнения законов, долга и присяги со стороны населения; докладывать вышестоящему начальству обо всех попытках нарушения закона.

В обязанности городничего вменялось: подавлять массовые беспорядки, проводить следствие по правонарушениям, надзирать за мостами, дорогами и переправами, размещать воинские части, не допускать пожаров, поощрять трудолюбие, заботиться о нищих и пр. Таким образом, несмотря на сокращение общеадминистративных функций полицейских органов, до полной специализации было еще далеко.

В 1775 г. всем губерниям предписывается организация рабочих домов для прокормления неимущих, добровольно прибывших либо насильно доставленных. Управление тюрьмами на местах, с разделением государства на губернии, переходит к губернаторам, в тюрьмах вводится должность смотрителя из полицейских чинов, которым подчиняются тюремные надзиратели.

В законе о суде 1781 г. заточение в рабочие дома определяется как вид наказания за воровство. К концу XVIII в. относится принятие новой тюремной инструкции.

В 1780 г. указом императрицы Екатерины II ликвидируется Главная полицмейстерская канцелярия (в связи с передачей дел существовала до 1 января 1783 г.). В Санкт-Петербурге и Москве полицией стал руководить обер-полицмейстер, подчиненный соответствующему генерал-губернатору.

Несмотря на проведение губернской реформы, положение полицейских органов оставалось не совсем определенным, прежде всего в вопросе их компетенции. В связи с этим через некоторое время началась подготовка к полицейской реформе. Она завершилась 8 апреля 1782 г., когда Екатериной II был подписан Устав благочиния или полицейский. Этим законом во всех городах создавались единые правоохранительные учреждения – управы благочиния или полицейские как коллегиальные органы административно-полицейского управления. Руководящие органы (присутствия) управы благочиния состояли из городничего, двух приставов (уголовных и гражданских дел) и двух ратманов (советников), избираемых горожанами на 3 года. В Санкт-

Петербурге вместо городничего назначался полицмейстер, но сохранялась должность обер-полицмейстера, который руководил полицмейстером и столичной управой благочиния. Города, относящиеся к военной коллегии, по-прежнему находились в полицейском управлении обер-комендантов, которые ставились над управами благочиния, создаваемыми в этих городах в обычном порядке, т. е. под председательством городничих. Были определены основные функции управ благочиния: следить за исполнением городскими жителями законов, постановлений местной власти и решений судов; заниматься вопросами санитарии и благоустройства; следить за торговлей; проводить предварительное следствие и суд по мелким кражам и мошенничеству; руководить пожарными командами.

Пристав уголовных дел занимался охраной правопорядка и руководил уголовным сыском, пристав гражданских дел осуществлял надзорно-регулятивные функции в городах. Оба они подчинялись городничему. Правовое положение ратманов регламентировалось Учреждением для управления губерний, где определялся порядок их выборов и деятельности в коллегиальных органах городского самоуправления. За несение службы ратманы поощрялись как материально, так и морально. Ратманы представляли общественный контроль за полицией в городах.

Устав благочиния разделил губернские и другие крупные города (свыше 400 дворов) на части (200-700 дворов). Во главе каждой стоял частный пристав, решавший все административно-полицейские вопросы единолично. Частный пристав утверждался губернским правлением по представлению городничего. Ему подчинялись два сержанта и канцелярия – «частный» или «съезжий» дом (или просто «часть»). В части имелся брандмейстер, специальный человек, отвечавший за пожарную безопасность территории части. При каждой части столичных и губернских городов состояла «частная» (полицейская) команда. Части подразделялись на кварталы (50-100 дворов), во главе с квартальными надзирателями, в распоряжении которых были квартальные поручики. Квартального поручика избирали жители квартала, их мнение также учитывалось при назначении квартального надзирателя. Таким образом, полицию контролировали горожане, заинтересованные в ее добросовестной работе. Непосредственно за порядком на улицах наблюдали рядовые полицейские – *будочники*.

В Уставе уже не предусматривались сотские, пятидесятские и десятские, но исчезли эти выборные должности не сразу. Под руководством городничих и частных приставов находились ночные сторожа, которые, в отличие от караульщиков, были профессиональ-

ными полицейскими, что значительно повысило уровень охраны правопорядка. Штаты полиции утверждались отдельно для каждого города. Большое значение придавалось в Уставе личности полицейских служащих, которые должны были иметь такие качества, как здравый рассудок, честность и бескорыстие.

Функции и компетенция управ благочиния были такими же, как у нижних земских судов, но при этом подробно регулировался порядок деятельности управ и должностных лиц полиции. Наиболее подробно регламентировались обязанности частного пристава, которому предписывалось: бдительно охранять правопорядок; проживать в пределах своей части; свой дом держать открытым круглосуточно, чтобы все, кому грозит опасность, могли в нем укрыться; в любое время терпеливо выслушивать жалобы, прошения, уведомления, извещения и донесения; немедленно проводить расследование по совершенным правонарушениям; брать под стражу подозреваемых.

Непосредственная охрана правопорядка в городских кварталах возлагалась на квартальных надзирателя и поручика, которые улаживали конфликты, а в случаях серьезных правонарушений докладывали частному приставу. Квартальный надзиратель определял вознаграждение стражникам, размер которого зависел от качества службы, контролировал перекрытие на ночь (с 22 до 5 ч утра) улицы рогатками, следил, чтобы в холодное время года для обогрева бездомных на улицах горели костры.

Павел I (правил в 1796-1801 гг.) предпринял попытку военизации городского управления и укрепления полицейского управления. В городах со значительными гарнизонами, а с 1799 г. во всех губернских и уездных городах были образованы военно-полицейские органы – ордонанс-гаузы, возглавляемые полицмейстером, городничим или комендантом и имевшие свой военный суд и тюрьму. В сельской местности в каждой удельной волости крестьяне под руководством местных чиновников избирали сельский приказ – полицейский и финансовый орган, осуществлявший надзор за правопорядком, исполнением распоряжений власти, сбором налогов, разбирающий споры между крестьянами. После смерти Павла I все его нововведения были отменены.

Реформа полиции конца XVIII в., проведенная в период царствования Екатерины II, была весьма продуманной, подготовленной как предшествующей эволюцией органов охраны правопорядка, так и передовыми взглядами на них. При этом она учитывала потребности основных сословий страны, отражала уровень и характер социально-экономического развития России.

3. Органы политического сыска в XVIII в.

В XVIII в. происходило дальнейшее развитие органов политического сыска России. Еще в 1689 г. Петром I был создан Преображенский приказ для борьбы с противниками усиления единоличной власти монарха. Во главе его стояли верные сподвижники Петра I – князья Ф. Ю. и И. Ф. Ромодановские. Преображенский приказ получил исключительное право следствия и суда по антигосударственным преступлениям, стал руководить охраной правопорядка в Москве. Приказ осуществлял преследование преступников на всей территории Российского государства, а его компетенция распространялась на всех подданных без различия сословия.

Главная канцелярия Преображенского приказа, осуществлявшая следствие и суд, состояла из двух дьяков и пяти-восьми подьячих, в помощь им привлекались солдаты и офицеры Преображенского и Семеновского полков. Приказ стал централизованным органом политического сыска, по указанию которого другие государственные органы осуществляли аресты, обыски, конфискацию имущества, наводили справки.

В 1718 г. в качестве специализированного органа политического сыска была образована Тайная канцелярия во главе с П. А. Толстым. Целью создания Тайной канцелярии было расследование дела царевича Алексея Петровича, который подозревался в государственной измене. Однако и после завершения этого дела она продолжала функционировать. В результате в стране одновременно действовали и Преображенский приказ, и Тайная канцелярия, полномочия которых различалась по территориальному принципу: дела, возбужденные в Санкт-Петербургской губернии, были подведомственны Тайной канцелярии, тогда как остальная территория Российского государства контролировалась Преображенским приказом.

После смерти Петра I и воцарения императрицы Екатерины I Тайная канцелярия в 1725 г. была упразднена, а Преображенский приказ в 1726 г. – подчинен Верховному Тайному Совету, созданному императрицей в качестве высшего органа государственного управления. Руководитель Преображенского приказа князь И. Ф. Ромодановский подал в отставку, что послужило поводом для ликвидации Преображенского приказа.

В 1731 г. взошедшая на трон императрица Анна Ивановна учредила новый орган политической полиции – Канцелярию Тайных розыскных дел. Она должна была вести расследование антигосударственных преступлений (подпадавших под общую формулу «слово и дело государево») на всей территории Российской Империи. Начальником Канцелярии Тайных розыскных дел был назна-

чен генерал А. И. Ушаков. Его распоряжения должны были беспрекословно выполнять все центральные и местные органы управления, а в случае неисполнения он мог оштрафовать любое должностное лицо. Подчинялся А. И. Ушаков только императрице (Анне Ивановне, затем Елизавете Петровне). В 1747 г. вместо умершего А. И. Ушакова был назначен граф А. И. Шувалов, который руководил Канцелярией вплоть до 1762 г.

Хотя Канцелярия Тайных розыскных дел считалась правопреемницей Преображенского приказа, но, в отличие от него, она не занималась другими делами, ведая только расследованием антигосударственных преступлений. Ее значение в системе органов государственной власти России в первой половине XVIII в. было очень велико; беспощадность чиновников Канцелярии Тайных розыскных дел снискала ей страшную славу. После воцарения императора Петра III манифестом от 21 февраля 1762 г. Канцелярия Тайных розыскных дел была ликвидирована.

Во время правления Екатерины II органом политического сыска стала созданная в 1762 г. Тайная экспедиция Сената во главе с генерал-прокурором С. И. Шешковским. Он мог вмешиваться в деятельность любых государственных органов, давать им указания, оставаясь при этом полностью независимым, так как подчинялся исключительно императрице. Таким образом, были обеспечены максимальная централизация и независимость от других органов, сохранение необходимой секретности.

В целом XVIII в. стал важнейшей вехой в истории отечественных органов внутренних дел. Была создана профессиональная полиция, которая постепенно превращалась из органа общей компетенции в аппарат по охране правопорядка. Проведенная в 80-х гг. реформа полиции окончательно установила децентрализованный характер правоохранительной деятельности.

**Лекция 4. Создание МВД России.
Развитие органов внутренних дел
в первой половине XIX в.**

П Л А Н :

1. Создание и развитие МВД России в первой половине XIX в.
2. Образование и структура Министерства полиции.
3. Третье отделение и его функции. Жандармерия.
4. Развитие сельской, городской полиции и иных органов внутренних дел в первой половине XIX в.

1. Создание и развитие МВД России в первой половине XIX в.

Начало XIX в. в Российской Империи ознаменовалось проведением крупных реформ в системе органов государственного управления. Наиболее значительным преобразованием императора Александра I явилось создание министерств в качестве органов центрального управления. Манифестом от 8 сентября 1802 г. было образовано восемь министерств, в том числе и внутренних дел. К ведению МВД было отнесено: управление государственной промышленностью (кроме горной); постройка и содержание всех публичных зданий в государстве; охрана правопорядка; надзор за делами сословных организаций; попечительская деятельность; управление иностранными поселениями; снабжение городов продовольствием; подбор медперсонала и обеспечение медикаментами лечебных учреждений; организация и руководство почтовым сообщением; содержание тюрем; переселение крестьян на пустующие земли; ремонт и строительство дорог и пр.

Первоначально министру внутренних дел были подчинены: Мануфактур-коллегия, Медицинская коллегия, Главная соляная контора, Главное почтовое правление, Экспедиция государственного хозяйства, губернские правления и приказы общественного призрения.

Первым министром внутренних дел был назначен граф В. П. Кочубей, выдающийся государственный деятель России XIX в., один из инициаторов и авторов проекта создания министерств, друг Александра I, член так называемого Негласного комитета. В годы царствования императора Николая I он был Председателем Государственного Совета и Комитета министров. Товарищем (заместителем) министра стал также один из членов Негласного комитета и личный друг Александра I граф П. А. Строганов. Начальником канцелярии МВД был назначен статс-секретарь М. М. Сперанский, подготовлявший проекты совершенствования деятельности, разви-

тия структуры не только МВД, но и других министерств, всего государственного механизма Российской Империи.

В январе 1803 г. утвержден штат Канцелярии МВД, получивший название Департамента внутренних дел. Первоначально Департамент состоял из четырех экспедиций: народного продовольствия и соляной части; спокойствия и благочиния; государственного хозяйства (совершенствование земледелия, руководство государственными фабриками и заводами, добыча полезных ископаемых, контроль за состоянием дорог); общественного призрения (приказы общественного призрения, больницы, богоугодные заведения, тюрьмы).

Экспедиция спокойствия и благочиния управляла полицейскими органами государства. Она делилась на два отделения: первое занималось сельской, второе – городской полицией и пожарными командами. Сотрудники экспедиции спокойствия и благочиния готовили распоряжения для местных полицейских органов, которые рассматривались директором департамента внутренних дел и подписывались министром. Распоряжение и управление местными органами охраны правопорядка осуществлялось через губернаторов, являвшихся чиновниками министерства внутренних дел.

В 1806 г. происходит реорганизация МВД, в ее структуру вошел Почтовый департамент. В штат Министерства входят: министр и его товарищи (заместители), Общество дворян при министре, Департамент внутренних дел, Медицинский совет, Главное управление почт с отдельной канцелярией.

В департамент внутренних дел входят: Экспедиция Государственного хозяйства с Мануфактур-коллегией и Главной соляной конторой; Экспедиция Государственного благоустройства; Строительный комитет и Экспедиция общественного призрения с Государственной Медицинской управой.

Экспедиция спокойствия и благочиния была преобразована в Экспедицию Государственного благоустройства, состоящую из двух отделений. Первое отделение собирало сведения о всех происшествиях, преступлениях, о лицах, прибывающих из-за границы и выезжающих из страны; надзидало за состоянием дорог, устанавливало штаты городских полицейских команд, ночной и пожарной стражи, служителей тюрем, осуществляло контроль за доставкой осужденных к местам отбытия наказания, организовывало рекрутский набор в армию; осуществляло назначение, награждение, увольнение полицейских чинов на местах. Второе отделение рассматривало жалобы на полицию.

В результате централизации кадровой политики полиция стала меньше зависеть от местного руководства. В Экспедиции Государственного благоустройства служило всего несколько десятков человек, которые всю информацию получали от губернской администрации.

Одной из первых инициатив МВД было включение в сметы расходов городов и уездов специальных статей на содержание полиции, что позволило существенно улучшить материальное положение полицейских чиновников.

В 1807 г. создается особый Комитет для рассмотрения дел по преступлениям, клонящимся к нарушению общего спокойствия.

В 1831 г. министром внутренних дел был назначен статс-секретарь Д. Н. Блудов, имевший большой опыт административной работы. С его приходом значительно усилился контроль МВД над местными органами охраны правопорядка. В практику работы государственных учреждений России широко внедрялся так называемый николаевский стиль руководства (т. е. личного контроля руководителя: Николай I лично проинспектировал почти все губернии Империи). Помимо изучения отчета губернатора, в котором имелся специальный раздел, посвященный полиции, растет количество служебных командировок чиновников МВД для личного контроля над деятельностью органов городской и сельской полиции. Это, прежде всего, касалось чиновников для особых поручений при министре, проводивших значительную часть времени в командировках.

В 1842 г. новый министр внутренних дел граф Л. В. Перовский расширил систему личного контроля, ввел должность вице-директора Департамента полиции исполнительной и сделал обязательными длительные командировки для руководства Департамента. Одновременно было создано отделение для обозрения присутственных мест МВД, занимавшееся инспектированием местных органов Министерства. Вместо канцелярии министра учреждается Департамент общих дел; вновь образуется Особенная канцелярия министра внутренних дел для ведения секретного делопроизводства, анализа данных негласных ревизий, борьбы со злоупотреблениями чиновников полиции.

В 1850 г. произошло первое сокращение штатов МВД, что было свидетельством новых усилий, предпринимаемых Николаем I для повышения эффективности управления. Всего количество чиновничьих должностей в МВД было сокращено на 17 и составило 270 штатных единиц. Из них 50 относились к Департаменту полиции исполнительной, руководившей всеми полицейскими органами Российской Империи.

2. Образование и структура Министерства полиции

В 1810-1811 гг. в России по предложению М. М. Сперанского был преобразован механизм управления государством. В том числе, по инициативе генерал-адъютанта А. Д. Балашова было создано Министерство полиции. 25 июля 1811 г. были опубликованы подписанные императором Александром I Общие учреждение министерств, а также Учреждение и Наказ министру полиции. В первом акте предусматривалось усиление единоначалия и персональной ответственности министров; создавался совет министра, куда входили высшие чиновники Министерства. Второй документ регламентировал функции и компетенцию нового Министерства полиции: поддержание правопорядка, борьба с преступностью; проведение рекрутских наборов; таможенный контроль; содержание заключенных; обеспечение исправности и безопасности путей сообщения; явный и тайный надзор за иностранцами, проживающими в России. Кроме того, Министерство полиции должно было надзирать за исполнением законов в Империи, в связи с чем министр полиции имел право требовать сведения от всех местных органов, минуя министерства, которым они были подчинены. В чрезвычайных обстоятельствах он мог распорядиться войсками, минуя военное министерство. Первым министром полиции был назначен А. Д. Балашов, который до этого курировал указанные направления, будучи товарищем министра внутренних дел. С 1812 г. А. Д. Балашов выполнял особо важные поручения императора, поэтому исполняющим обязанности стал С. К. Вязмитинов, в прошлом – первый военный министр России (1802-1808 гг.), известный своим административным опытом и либерализмом.

В Министерство полиции входили: Департамент хозяйственной полиции, Департамент исполнительной полиции, Медицинский департамент, а также Медицинский совет, Общая и Особенная канцелярии.

Департамент хозяйственной полиции контролировал снабжение городов продовольствием, осуществлял надзор за смирительными и работными домами.

Департамент исполнительной полиции, созданный на основе экспедиции спокойствия и благочиния, включал в себя три отделения. Первое отделение собирало различные статистические сведения и осуществляло всю кадровую работу как в аппарате Министерства, так и в местных полицейских органах. Второе отделение занималось судебными и уголовными делами, устройством тюрем и их стражи, пересылкой колодников, поимкой беглых и беспаспортных, пресечением бродяжничества, запрещенных игр, крупны-

ми должниками, делами о банкротствах, раскольниками, надзором за действиями полиции в поимке преступников, жалобами на действия либо бездействие полиции и т. п. В ведении третьего отделения находились набор и содержание земского ополчения (милиции), надзор за местными органами власти и управления и т. д.

Медицинский департамент руководил устройством медицинского управления, занимался общими вопросами народного здравоохранения, заготовками фармацевтических материалов и казенными аптеками, учетом сумм и ревизией фармацевтических материалов.

Медицинский совет занимался снабжением военного ведомства врачебными средствами, давал заключения по делам судебной медицины, внедрял передовые методы борьбы с болезнями и т. п.

Особенная канцелярия министра полиции вела секретную работу, выполняла личные поручения министра, осуществляла гласный и негласный контроль за находящимися на территории России иностранцами. В результате она постепенно превратилась из технического органа в одно из важнейших подразделений Министерства полиции, став фактически органом политической полиции. Начальник Особенной канцелярии имел право делать личные доклады императору без предварительного согласования с министром. Это объяснялось тем, что Особенная канцелярия занималась и делами о злоупотреблениях полицейских чиновников. В компетенцию Особенной канцелярии входили вопросы выезда за границу и въезда в страну российских и иностранных подданных; сбор сведений о книжных лавках, типографиях и ввозе литературы из-за границы; надзор за религиозными сектами; контроль за высланными из столиц политически неблагонадежными лицами.

В 1819 г. умер министр полиции С. К. Вязмитинов, однако его пост остался вакантным. В этом же году министром внутренних дел был вновь назначен В. П. Кочубей, который добился ликвидации Министерства полиции и включения его департаментов в структуру МВД.

В 1819 г. из структуры МВД были выведены Департамент мануфактур и торговли и Почтовый департамент.

3. Третье отделение и его функции. Жандармерия

После восстания 14 декабря 1825 г. стало ясно, что организация политической полиции, которой руководила Особенная канцелярия МВД, оставляет желать много лучшего. Генерал А. Х. Бенкендорф подготовил и представил императору Николаю I проект «Об устройстве высшей полиции», в котором намечались общие принципы построения такого органа: строгая централизация и организация

всех его звеньев на местах, использование только самых проверенных кадров. В результате тщательного изучения проекта императором в 1826 г. было учреждено Третье отделение собственной его императорского величества канцелярии, начальником которого стал А. Х. Бенкендорф.

Вначале в Третье отделение входило 4 экспедиции. Первая из них ведала политическими делами, осуществляла наблюдение за революционными организациями, следила за общественным мнением, составляла отчеты, обзоры и т. п. Вторая осуществляла наблюдение за существующими сектами и расколами, занималась должностными преступлениями, делами, связанными с фальшивомонетничеством и подделкой документов. Третья экспедиция следила за проживавшими в России иностранцами. Четвертая вела учет всех происшествий в государстве и ведала личным составом Третьего отделения. Однако строгого разграничения функций между экспедициями на тот момент не существовало. В 1842 г. в Третьем отделении была учреждена пятая экспедиция, осуществлявшая контроль и цензуру периодических изданий и театральных постановок.

В штате каждой экспедиции было по 3-4 чиновника, возглавляемых экспедитором, который подчинялся непосредственно управляющему, а через него начальнику Отделения. Таким образом штат Третьего отделения был немногочисленным и в разные годы в нем было от 16 до 72 чиновников.

К функциям этого государственного ведомства были отнесены следующие: все распоряжения и известия по всем случаям, имеющим отношение к отделению; сбор сведений о числе существующих в государстве сект и расколов; известия об открытиях по фальшивым ассигнациям, монетам, штемпелям, документам; подробные сведения о всех людях, под надзором полиции состоящих, и все распоряжения по ним; высылка и размещение подозрительных людей; руководство всеми местами заточения государственных преступников; издание и контроль за исполнением постановлений и распоряжений об иностранцах, выезжающих и проживающих в России; сбор статистических сведений, имеющих отношение к делам полиции.

Надзор и контроль Третьего отделения распространялись и на государственные учреждения в центре и на местах. Таким образом, Третьему отделению, как органу, состоящему непосредственно при императоре, отводилось особое место в государственном аппарате.

В помощь Третьему отделению была придана жандармерия, ставшая исполнительным органом Третьего отделения на местах. Ранее жандармерия входила в состав армии.

В 1827 г. вся жандармерия страны была объединена в Корпус жандармов, с 1836 г. – в Отдельный корпус жандармов во главе с шефом жандармов – командующим Отдельным корпусом жандармов.

Управление Корпуса жандармов подразделяется на Главное, Окружное и Губернское. Отдельный корпус жандармов был подчинен начальнику Третьего отделения. Дислокация корпуса предусматривала разделение его на пять округов. В столицах, крупных портовых и губернских городах размещались жандармские дивизионы и команды. Округа делились на жандармские отделения, охватывающие от одной до трех губерний. Во главе округа стоял жандармский генерал, во главе отделения – жандармский штаб-офицер. В штате отделения находились: начальник – штаб-офицер, его адъютант, писарь и несколько унтер-офицеров.

В 1836 г. было издано Положение о Корпусе жандармов, в котором определялись структура и задачи корпуса жандармов. В соответствии с Положением Корпус жандармов состоял из семи округов.

К ведению жандармских дивизионов и жандармских команд были отнесены: приведение в исполнение приговоров судов; розыск и задержание воров, беглых, кочевников, разбойников; разгон запрещенных законом сборищ; преследование и задержание людей с запрещенными и тайно провозимыми товарами; конвоирование опасных преступников и арестантов; охрана порядка на ярмарках, празднествах, гуляниях, пожарах, парадах войск и осуществление ночного патрулирования.

4. Развитие сельской, городской полиции и иных органов внутренних дел в первой половине XIX в.

В 1809 г. были созданы транспортные полицейские органы для охраны правопорядка на водных и сухопутных коммуникациях. Территория государства разбивается на десять округов с соответствующими директорами, которым подчиняется транспортная полиция.

В этом же году в Москве и Санкт-Петербурге созданы конторы адресов, в которых обязываются регистрироваться все приезжие в столицы на постоянное место жительства для работы по найму.

В начале XIX в. стали формироваться внутренние войска Российской Империи. Александр I в 1811 г. издал ряд указов по реорганизации губернских рот и уездных команд, гарнизонных батальонов и инвалидных рот и команд. В результате были сформированы

значительные вооруженные силы, объединенные понятием «внутренняя стража». С 30 марта 1816 г. внутренняя стража стала именоваться Отдельным корпусом внутренней стражи, во главе с командиром – генералом Е. Ф. Комаровским.

Были сформулированы основные задачи внутренней стражи: помощь по исполнению законов и приговоров суда; поимка воров, преследование и истребление разбойников и разгон запрещенных законом скоплений людей; усмирение неповиновений и буйства; поимка беглых преступников и дезертиров; преследование запрещенных и тайно привезенных товаров; помощь свободному движению внутреннего продовольствия; содействие сбору податей и недоимок; охрана порядка и спокойствия церковных обрядов всех исповеданий; охрана порядка на ярмарках, народных и церковных празднествах; сопровождение рекрутов, преступников, арестантов и пленных; помощь на пожарах и при разливе рек; сопровождение казны.

Важной вехой в развитии сельских полицейских органов стало Положение о земской полиции, подготовленное Д. Н. Блудовым и утвержденное Николаем I в июне 1837 г.

Каждый уезд, согласно Положению, разделялся на несколько участков – станов, во главе со становыми приставами (участковыми заседателями). Они назначались губернатором из числа кандидатов – местных дворян, избранных на собрании дворян уезда. Становой пристав должен был постоянно жить на своем участке (в собственном или государственном доме). О приеме на службу станового пристава и увольнении с нее губернатор обязан был сообщать министру внутренних дел.

Становому приставу подчинялись штатный полицейский, сотские и десятские, избираемые из крестьян или отставных солдат. Сотские и десятские должны были еженедельно (за исключением экстренных случаев) являться на квартиру станового пристава с докладом о всех происшествиях в их селах.

Уездный земский исправник имел свой постоянный аппарат в виде канцелярии нижнего земского суда. Она состояла из двух отделов: один занимался охраной правопорядка, другой осуществлял контроль за выполнением распоряжений губернской администрации. В результате роль уездного земского исправника значительно возросла, он стал фактически единолично руководить сельской полицией уезда.

Помимо городской и сельской полиции развиваются ведомственные службы охраны правопорядка: на рудниках, транспорте, на крупных заводах и в прилегающей к ним местности существовали

свои полицейские органы. Горная полиция (во главе с полицмейстером), существовавшая в горнодобывающих районах и на государственных предприятиях, подчинялась управляющему, а на частных – берг-инспектору (специальному государственному чиновнику, контролировавшему добычу полезных ископаемых). При необходимости также назначался полицмейстер, руководивший охраной правопорядка в поселках при рудниках, а в близлежащих деревнях и селах – горный исправник, являвшийся членом нижнего земского суда того уезда, в котором находилось горнодобывающее предприятие.

Своеобразием отличались органы охраны правопорядка в кавказских, прибалтийских и польских губерниях. Порядок комплектования и организация деятельности полицейских органов на этих территориях учитывали как интересы центральной власти, так и местные традиции и особенности. За порядком в латифундиях (крупных частных земельных владениях) следила так называемая вотчинная полиция, создаваемая землевладельцем из своих крепостных крестьян.

В первой половине XIX в. происходят изменения и в тюремной системе России. В 1823 г. в системе мест лишения свободы появляются военно-арестанские роты, вначале как места лишения свободы для военнослужащих, совершивших преступление, а затем и для гражданских лиц.

Комитет министров в 1831 г. принял «Инструкцию смотрителю губернского тюремного замка», определяющую статус администрации тюрем, организацию тюремного быта, устанавливающую тюремный распорядок, раздельное содержание лиц из имущественных сословий и черни и т. д. Этот нормативный документ был обязательным на всей территории Российской империи.

В 1832 г. на основе обобщения имевшихся юридических актов, регламентировавших деятельность мест заключения, а также исходя из практики различных мест лишения свободы, издается «Свод учреждений и уставов о содержании под стражей и о ссыльных». Это был первый общероссийский юридический акт тюремного законодательства. Согласно Своду существовали три группы мест лишения свободы: помещения на «съезжих дворах», при Управах благочиния, при присутствии полиции, при городническом правлении; тюремные замки или остроги в губернских городах; смиренные и работные дома. Свод уголовных законов 1832 г. вводит два вида наказания, связанных с лишением прав состояния: полное лишение прав состояния и их частичное лишение.

«Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» 1945 г. определяет следующие виды лишения свободы: арестантские роты, рабочие дома, смирительные дома, крепости, тюрьмы и кратковременные аресты.

В 1819 г. в России было учреждено «Попечительное о тюрьмах общество», в задачи которого входило нравственное исправление преступников и улучшение содержания заключенных. Согласно его уставу нравственное исправление преступников возможно с помощью следующих средств: постоянный надзор за заключенными; размещение их по роду преступлений; привитие им благочестия и нравственности; заключение провинившихся в уединенные места. В 1851 г. «Попечительное о тюрьмах общество» было причислено к ведомству Министерства внутренних дел. Управление тюрьмами по-прежнему оставалось децентрализованным: политические тюрьмы контролировались Третьим отделением, общеуголовные тюрьмы подчинялись Департаменту исполнительной полиции МВД, а монастырские – Святейшему Синоду.

В 1853 г. для усиления патрульно-постовой службы полиции в городах были созданы полицейские команды, подчинявшиеся полицмейстерам. Численность полицейских команд определялась из расчета 5 полицейских на 2 тыс. жителей и 10 полицейских во главе с унтер-офицером на 5 тыс. жителей. Комплектовались команды из непригодных к строевой службе нижних чинов.

В это же время улучшается система прохождения службы в органах охраны правопорядка. Так, рядовые полицейские имели возможность получить чин унтер-офицера, что давало значительную прибавку в жаловании и право на более высокую пенсию. Унтер-офицер полиции после сдачи соответствующего экзамена мог получить 14-й классный чин согласно Табели о рангах, что давало право на увеличение жалования в два раза и освобождало его от телесных наказаний. Этот чин сохранялся пожизненно, лишиться классного чина можно было только по суду. Право на сдачу экзамена предоставлялось лишь при безупречной службе полицейского. На экзамене необходимо было показать: знание основных положений и норм морали, христианского учения; умение бегло и грамотно читать и писать, выполнять арифметические действия; знание инструкции для квартального надзирателя, правил ведения служебной переписки и статистического учета правонарушений.

В целом в первой половине XIX в. происходило дальнейшее совершенствование системы охраны правопорядка как в городах, так и в сельской местности. Сохранялись особенности в организации полицейских органов в столицах и в национальных районах. Поли-

ция продолжала выполнять значительный объем административно-хозяйственных полномочий, что объясняется слабостью органов местного управления. В то же время произошли значительные изменения: создается специализированное министерство; реформируются городские и сельские органы охраны правопорядка; выделяется политическая полиция; формируются внутренние войска.

Лекция 5. Развитие органов внутренних дел в период становления капитализма в России (вторая половина XIX в. – октябрь 1917 г.)

П Л А Н:

1. «Полицейская реформа» второй половины XIX в. Развитие общей полиции и жандармерии.
2. Реорганизация Корпуса жандармов.
3. Развитие, структура и функции МВД и Департамента полиции.
4. Центральное регистрационное бюро. Сыскная полиция: создание, структура и методы работы.
5. Создание районных охранных отделений.
6. МВД и органы внутренних дел в период власти Временного правительства.

1. «Полицейская реформа» второй половины XIX в. Развитие общей полиции и жандармерии

По инициативе императора Александра II в 60-70-х гг. XIX в. в России были проведены крупнейшие преобразования, обеспечившие переход от феодального государства к буржуазному. Было ликвидировано крепостное право, введено местное самоуправление, создана новая судебная система, проведена военная реформа.

Уже в ходе подготовки столь крупных изменений стала ясна необходимость в проведении преобразований органов охраны правопорядка, и прежде всего на уровне уезда. В 1862 г. император утвердил «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний», по которым были реорганизованы полицейские учреждения в губерниях Европейской России, кроме Царства Польского и Области Войска Донского.

Согласно Временным правилам сельские (земские) и городские органы охраны правопорядка были объединены в единое, уездное полицейское управление во главе с уездным исправником, который отныне назначался правительством, а не избирался. Уезды по-прежнему подразделялись в полицейском отношении на станы во главе со станowymi приставами, которые руководили работой сотских и десятских.

В губернских и столичных городах Временные правила 1862 г. сохранили прежний порядок организации полиции. Во главе полицейского управления находился полицмейстер, который назначался губернатором и был независим от уездного управления. В каждое управление входили канцелярия, секретарь и рассыльные. При полицейских управлениях состояли пожарные команды. Города

делились на части со своими приставами. Участки, в свою очередь, – на околотки, возглавляемые околоточными надзирателями. Приставы руководили деятельностью помощников пристава и околоточных надзирателей. Околоточным надзирателям подчинялись городские, дворники, которые следили за внешним порядком, освещением улиц, чистотой дворов и улиц, соблюдением паспортного режима, правильным ведением торговли и т. д. Городские несли постовую службу на улицах по охране правопорядка. Посты были стационарные и подвижные, суточные, ночные или дневные.

31 декабря 1866 г. в Санкт-Петербурге впервые в России была организована сыскная полиция – Отделение по охранению порядка и общественного спокойствия, занимавшееся оперативной работой. В основе работы сыскного отделения лежали негласные методы работы. Первым начальником Петербургского сыскного отделения был назначен И. Д. Путилин. На сыскной полиции лежали обязанности по сыску преступников, обнаружению совершенных и подготавливаемых преступлений, высылка из столиц нежелательных лиц, производство общих распоряжений по совершаемым в столицах преступлениям и проступкам. Впоследствии сыскные отделения стали создаваться и в других крупных губернских городах (в 1881 г. в Москве, чуть позже в Варшаве и Риге).

В состав сыскных отделений городов входили чиновники по особым поручениям, действовавшие на территории полицейской части (отделения), и полицейские надзиратели, выполнявшие свои функции на территории участков. Сотрудники сыскных отделений получали информацию от постоянных вольнонаемных и случайных агентов, как правило, из среды дворников, швейцаров, сторожей или представителей криминальной среды.

В 1867 г. был создан полицейский резерв, выполнявший две функции: во-первых, подготовка будущих городских, во-вторых, охрана правопорядка (при необходимости).

В 1860 г. в результате введения должностей судебных следователей с полиции снимается обязанность проведения предварительного следствия. С 1874 г. в связи с отменой рекрутского набора рядовой состав полиции стал комплектоваться на основе принципа вольного найма по контракту. Полицейским было увеличено жалование, введены пенсии, поощрения за выслугу в полиции.

В связи с проведением земской и городской реформ хозяйственные функции, продовольственное дело, контроль за состоянием дорог и мостов и функции по благоустройству городов переходят от полиции к органам земского и городского самоуправления.

Согласно изданному в 1870 г. Городовому положению на городское управление возлагается обязанность по финансированию полиции и пожарных команд.

С 1878 г. в помощь станovým приставам в сельской местности была введена должность урядника, который выполнял исключительно полицейские функции (предупреждение, пресечение преступлений и производство дознания по уголовным делам) и руководил деятельностью сотских.

В 1878 г. в крупных городах для лучшей мобильности деятельности полиции вводится конно-полицейская стража.

В 1889 г. в соответствии с законом «Об усилении состава полиции в районах промышленных заведений» создается специальная фабрично-заводская полиция.

2. Реорганизация Корпуса жандармов

В 1867 г. прошла реорганизация корпуса жандармов, было утверждено Положение о Корпусе жандармов.

Согласно Положению Корпус состоял из Главного управления, управлений Кавказского, Варшавского и Сибирского округов, 56 губернских управлений, 50 уездных управлений Северо-западного края, Наблюдательного состава, Петербургского и Московского дивизионов, 13 конных команд и полицейских управлений на железных дорогах.

Положение выделяло жандармские управления Московской губернии и губернские управления первой и второй категории, в зависимости от размера губернии.

В состав губернского жандармского управления входили жандармские отделения, территориально охватывавшие один или несколько уездов. Канцелярия губернского управления в соответствии с основным направлением деятельности делилась на части: часть общего руководства, розыскную часть, следственную часть и часть политической благонадежности.

В соответствии с Положением о Корпусе жандармов 1867 г. столичные дивизионы и конные городские команды жандармерии использовались в следующих случаях: при приведении в исполнение правительственных распоряжений и приговоров суда; при преследовании разбойников и разгоне запрещенных скоплений людей; при пресечении беспорядков и восстановлении нарушенного порядка; при преследовании и поимке лиц с запрещенными и контрабандно провозимыми товарами; для конвоирования опасных преступников и арестантов; для охраны порядка на войсковых парадах, народных гуляниях, съездах, пожарах и т. д. Данные функции в

основном совпадали с функциями жандармерии, определенными Положением о Корпусе жандармов 1836 г.

В этот же период времени образуются железнодорожные жандармские управления, призванные осуществлять надзор на участках вновь строящихся и уже функционирующих железных дорог. В штате управления состояли: начальник, адъютант, начальники отделений и унтер-офицеры. Управления, в свою очередь, делились на жандармские отделения, возглавляемые начальниками отделений. Жандармы осуществляли охрану путей сообщения и железнодорожных грузов, обеспечивали безопасность дорожного движения.

В соответствии с утвержденным в 1867 г. Порядком учреждения жандармского надзора на вновь проводимых железных дорогах в ведении каждого жандармского управления находился участок дороги длиной 2000 верст, в ведении отделения – участок в 200 верст.

Согласно принятым в 1871 г. Правилам о порядке действий чинов Корпуса жандармов по исследованию преступлений жандармерия законодательно причислялась к участникам уголовного процесса. Жандармы были обязаны оказывать содействие судебным следователям, на них возлагалось также проведение дознания по уголовным преступлениям.

При обнаружении совершенного преступления жандармы должны были сделать соответствующее сообщение в прокуратуру и полицию. В тех случаях, когда до прибытия судебного следователя следы преступления могли быть уничтожены, а подозреваемый мог скрыться, жандармы обязаны были принять меры к сохранению следов и задержанию подозреваемого.

3. Развитие, структура и функции МВД и Департамента полиции

Во второй половине XIX в. происходит дальнейшее развитие структуры Министерства внутренних дел России.

Кардинальные изменения претерпела пенитенциарная система в России. В 1879 г. в составе МВД было образовано Главное тюремное управление. В структуре Главного тюремного управления были созданы тюремные инспекции, задачей которых было осуществление ревизий тюремных учреждений, руководство их деятельностью и разработка законодательных предложений.

В 1879 г. утверждается Закон «Об основных положениях, имеющих служить руководством при преобразовании тюремной части и пересмотре Уложения о наказаниях». В соответствии с Законом предусматривались следующие виды лишения свободы: ссылка на

каторгу без срока и на срок; заключение в исправительном доме на срок до шести лет; заключение в тюрьме сроком до одного года; арест на срок до трех месяцев.

В 1881 г. учреждается Совет по тюремным делам, в состав которого входят высшие должностные лица от разных ведомств.

Были ликвидированы работные и смирительные дома, арестантские роты, а также долговые тюрьмы. В это время были созданы крупные тюрьмы с центральным подчинением – централы. Увеличилось количество пересыльных тюрем, строились новые каторжные тюрьмы. Политические тюрьмы после ликвидации III отделения также перешли в подчинение Главного тюремного управления. Его местными органами стали губернские тюремные инспекции, учрежденные в 1890 г. Однако в 1895 г. Главное тюремное управление вместе с тюремным аппаратом на местах было передано из ведения МВД в ведение Министерства юстиции.

В 1903 г. принимается новое Уголовное уложение, согласно которому система наказаний, связанных с лишением свободы, выглядит следующим образом: каторга; заключение в исправительном доме; заключение в крепости; заключение в тюрьме; арест.

На рубеже 70-80-х гг. XIX в. в Российской Империи резко активизировалась деятельность террористических группировок, которые начинают настоящую охоту за императором Александром II и высшими чиновниками. Только в 1879 г. террористы организуют четыре покушения на императора, не считаясь с многочисленными человеческими жертвами. Для укрепления государственного механизма и дальнейшего проведения реформ Александр II учредил в феврале 1880 г. Верховную распорядительную комиссию по охранению государственного порядка и общественного спокойствия во главе с графом М. Т. Лорис-Меликовым, принципиальным сторонником курса либеральных реформ.

М. Т. Лорис-Меликов предложил упразднить Третье отделение собственной его императорского величества канцелярии и централизовать управление силами охраны правопорядка, что и было реализовано 6 августа 1880 г. Функции Третьего отделения были поручены Департаменту государственной полиции МВД (так стал называться Департамент полиции исполнительной). Шефом жандармов стал министр внутренних дел, которым был назначен М. Т. Лорис-Меликов. Таким образом, произошло объединение в рамках Департамента полиции общей и политической полиции.

Роль МВД значительно возросла после указа воцарившегося 1 марта 1881 г. императора Александра III. Указ от 14 августа 1881 г. утвердил Положение «О мерах к охранению государственной безо-

пасности и общественного спокойствия», которое давало право министру внутренних дел вводить в любой части страны положение усиленной или чрезвычайной охраны, что расширяло возможности сил охраны правопорядка на этой территории.

Общей полиции было предоставлено наравне с жандармами право ареста любого лица лишь по подозрению.

При объявлении местности на положении усиленной охраны губернаторы получали право издания обязательных для исполнения распоряжений; могли передавать в военный суд дела о государственных преступлениях и утверждать приговоры по ним; имели право закрывать любые торговые и промышленные предприятия, приостанавливать любые издания.

В условиях чрезвычайной охраны полномочия губернаторов были еще шире. Они могли создавать сверхштатные военно-полицейские команды, налагать секвестр на недвижимое и арестовывать движимое имущество, задерживать любое лицо сроком до трех месяцев, увольнять чиновников всех ведомств и прекращать деятельность городских и земских учреждений.

При министре стало действовать Особое совещание под председательством товарища министра, куда также входили два высших чиновника МВД и два – Министерства юстиции. Оно могло подвергнуть подозрительное лицо административной высылке в определенную местность Европейской или Азиатской России на срок от одного года до пяти лет. Министр единолично утверждал решение о высылке.

В 1882 г. в МВД была введена еще одна должность товарища министра, являвшегося начальником полиции и командиром Отдельного корпуса жандармов, которому подчинялся директор Департамента государственной полиции. На тот момент Департамент государственной полиции включал четыре отделения: распорядительное, законодательное, секретное делопроизводство и судебный отдел, наблюдающий за производством дел о государственных преступлениях.

В 1892 г. было издано Учреждение Министерства внутренних дел, которое устанавливало структуру МВД и компетенцию Департамента полиции. В структуру МВД входили: министр, заместитель министра, Совет министра, Главное управление почт и телеграфов, Главное управление по делам печати, Главное тюремное управление, Департамент полиции, Департамент хозяйственный, Департамент духовных дел иностранных исповеданий, Департамент медицинский, Департамент общих дел министра, Земский отдел и Канцелярия министерства.

В соответствии с этим документом Департамент Полиции вел работу по следующим направлениям: предупреждение и пресечение преступлений, в том числе государственных, охрана общественной безопасности и порядка; устройство полицейских учреждений и контроль за их деятельностью; перемещение, увольнение и награждение чиновников полиции; охрана государственной границы и контроль за пограничным сообщением; выдача иностранцам видов на жительство; розыск и задержание за границей дезертиров и обвиняемых в разных преступлениях русских подданных; учреждение опек; надзор за питейными и трактирными заведениями; организация противопожарной безопасности; контроль за изготовлением, хранением, торговлей и перевозкой взрывчатых веществ; утверждение уставов разных обществ и клубов, разрешение публичных лекций, чтений, выставок и съездов; наблюдение за исполнением указаний и правил о паспортах и беглых и о правах на место жительства евреев.

В 1883 г. в составе МВД был создан Судебный отдел для производства дел по обвинениям в государственных преступлениях.

В 1883 г. Департамент государственной полиции был переименован в Департамент полиции. В это время в Департаменте было пять делопроизводств. Первое делопроизводство (распорядительное) занималось кадровыми вопросами (назначение, увольнение, награждение сотрудников полиции). Второе (законодательное) ведало организацией полицейских учреждений во всех местностях Российского государства, руководило предупреждением и пресечением развратного поведения, пьянства и нищенства. Третье делопроизводство негласным путем собирало сведения о людях, изъявивших желание издавать газеты, журналы, открывать частные школы, выехать за границу, а также поступить на государственную службу, контролировало розыск преступников. С 1898 г. в его компетенцию стало входить финансовое и пенсионное обеспечение сотрудников полиции. Четвертое делопроизводство организовывало работу Особого совещания при министре, контролировало проведение дознания по делам о государственных преступлениях. Пятое следило за исполнением судебных решений по делам о государственных преступлениях; при нем имелся справочный стол с данными на преступников и неблагонадежных лиц.

В 1894 г. структура Департамента полиции расширилась, было сформировано шестое делопроизводство, контролировавшее производство и хранение взрывчатых веществ, соблюдение винной монополии, законодательства о евреях, а также ведавшее разрешением споров между рабочими и работодателями. В 1898 г. был

образован Особый отдел Департамента полиции, руководивший заграничной внутренней агентурой, обобщавший результаты перлюстрации корреспонденции, выявлявший антиправительственные печатные издания. В марте 1914 г. он был переименован в девятое делопроизводство, в марте 1915 г. – влит в шестое делопроизводство, а в сентябре вновь стал Особым отделом. Седьмое делопроизводство было создано в 1902 г. для разработки законопроектов и инструкций по устройству, деятельности и штатам полиции; оно следило за производившимися при жандармских управлениях дознаниями. В марте 1908 г. для централизованного руководства уголовным розыском было сформировано восьмое делопроизводство. С января 1916 г. в условиях первой мировой войны для усиления борьбы со шпионажем и надзором за военнопленными стало формироваться девятое делопроизводство.

Помимо Департамента полиции с 1883 г. действовала секретная полиция, имевшая отделения в наиболее крупных городах. Она создавалась в виде особых розыскных отделений в составе жандармских управлений или в ведомствах общей полиции по образцу существовавших в столицах отделений по охране общественного порядка и спокойствия.

В 1900 г. в МВД было учреждено Управление по делам о воинской повинности, а годом позже – Ветеринарное управление.

4. Центральное регистрационное бюро. Сыскная полиция: создание, структура и методы работы

Централизация управления органами охраны правопорядка положительным образом отразилась на их деятельности. Особенно улучшилась учетно-статистическая работа. Уже в 1886 г. в Санкт-Петербурге был учрежден так называемый стол привода, где содержались сведения о судимостях граждан, регистрировались правонарушения.

В 1889 г. в России создается первое экспертное криминалистическое учреждение – лаборатория в Санкт-Петербурге. Лаборатория была создана на собственные средства ученого-криминалиста Е. Ф. Буринского, выполняла поручения окружных судов и находилась в здании, где работали судебные следователи.

Однако вскоре на смену лаборатории пришла организованная в 1893 г. по представлению Министерства юстиции и согласно закону, утвержденному императором 9 ноября 1892 г., судебно-фотографическая лаборатория при прокуроре Санкт-Петербургской судебной палаты. Лаборатория просуществовала до 1912 г.

Первым в России специализированным криминалистическим учреждением был открыт 9 октября 1912 г. кабинет научно-судебных экспертиз при прокуратуре Санкт-Петербургской судебной палаты. Появляется официальная должность эксперта-исследователя, производящего независимые экспертизы для полиции, следователей и судов.

В 90-х гг. XIX в. российская сыскная полиция начала активно применять такие методы раскрытия преступлений, как фотография, антропометрия и дактилоскопия. В 1890 г. при сыскной полиции Санкт-Петербурга было создано первое в Российской Империи антропометрическое бюро. В течение последующих нескольких месяцев подобные бюро возникли в большинстве губернских центров.

Антропометрический метод был разработан французским ученым Бертильоном. Он основывается на измерении отдельных частей человеческого тела, исходя из их постоянства на протяжении всей зрелой жизни. Однако эта система имеет ряд недостатков, связанных с тем, что не исключаются ошибки при неквалифицированном измерении, а также с тем, что у людей могут наступать изменения вследствие старости или болезней. В результате антропометрия стала вытесняться дактилоскопией, основанной на постоянных, не поддающихся изменению или уничтожению признаках. Эта система была создана начальником лондонской полиции Э. Генри в 1901 г.

В декабре 1906 г. вводится дактилоскопирование заключенных во всех тюрьмах, для чего создается Центральное дактилоскопическое бюро при Главном тюремном управлении. Законом от 6 июля 1908 г. предписывается дактилоскопирование всех задержанных по подозрению в совершении уголовных преступлений в сыскных отделениях.

Департаментом полиции МВД России данный метод был введен для регистрации и розыска преступников, но русские сыщики сочетали его с антропометрией. Это объясняется тем, что дактилоскопия больше нужна для доказательств преступления, тогда как антропометрические сведения о предполагаемом преступнике, его внешних признаках позволяют быстрее найти подозреваемого.

В 1903 г. для охраны благополучия, общего спокойствия, безопасности и порядка в местностях, подведомственных уездной полиции, была образована уездная полицейская стража (сельская стража). Сельские стражники экипировывались как полицейские и находились в подчинении становых приставов и уездного исправника. На каждую волость предполагался один урядник и общее количество стражников из расчета один стражник на 2500 жителей.

В 1907 г. было создано Центральное регистрационное бюро Департамента полиции, а на местах – регистрационные отделы (бюро). Для регистрации преступников и лиц, подозреваемых в совершении преступлений, они использовали дактилоскопию, фотографию и частично антропометрические измерения. Первоначально руководители местных сыскных отделений рассылали в другие губернии объявления о розыске подозреваемого, но результаты обычно не оправдывали затраченных времени и средств. Поэтому вскоре сложилась система общероссийского циркулярного розыска. Еженедельно Центральное регистрационное бюро рассылало бюллетень «Сыскные ведомости», где имелись установочные данные на лиц, находящихся в розыске. В чрезвычайных случаях сразу после получения от губернского сыскного отделения требования о розыске какого-либо лица необходимые данные бесплатно рассылались во все полицейские органы Российской Империи. В результате эффективность работы сыскного аппарата значительно возросла. Более того, система централизованного циркулярного розыска успешно выдержала испытание временем и применяется в уголовном розыске и в настоящее время.

В 1908 г. Николай II утвердил принятый Государственной думой Закон «об организации сыскной части», по которому при городских и уездных полицейских управлениях учреждались сыскные отделения. В их задачи входили: производство оперативно-розыскных мероприятий, дознания по уголовным преступлениям, выполнение отдельных поручений прокуроров и судебных следователей. В соответствии с Законом сыскные отделения были организованы в составе полицейских управлений в 89 городах страны. Штатная численность сыскного отделения определялась его разрядом. Всего было четыре разряда, в зависимости от численности населения города. Основными методами работы сыскных отделений было наружное наблюдение и использование негласных сотрудников. Наружное наблюдение вели штатные сотрудники, внутреннее – секретные сотрудники, являвшиеся, как правило, представителями преступного мира.

В 1908 г. по распоряжению министра внутренних дел П. А. Столыпина все кандидаты на должность начальников сыскных отделений были командированы в Санкт-Петербург для слушания лекций на подготовительных курсах уголовного сыска, учрежденных при Департаменте полиции. Программа курсов предусматривала изучение практики сыска, криминалистики и «полицейской техники».

В 1910 г. была введена в действие «Инструкция чинам сыскных отделений», регламентировавшая порядок подчиненности, права и

обязанности чинов сыскных отделений. В Инструкции указано, что сыскные отделения создаются с целью негласного расследования и производства дознаний, предупреждения, устранения, разоблачения и преследования преступных деяний общеуголовного характера. Деятельность сыскных отделений строится с помощью методов гласного (наружного) и негласного (агентурного) наблюдения. Сыскные отделения выполняют поручения прокуроров и судебных следователей, а также действуют самостоятельно.

В функции начальника сыскного отделения входят: руководство деятельностью чиновников отделения на основе законности с целью предупреждения и расследования преступлений; распределение обязанностей между подчиненными; личное участие в розыске и расследовании особо важных уголовных дел и принятие надлежащих мер для осуществления розыска по горячим следам.

Чином сыскных отделений разрешалось ношение и использование огнестрельного оружия и наручников.

В 1913 г. был созван I съезд начальников сыскных отделений, положивший начало организации профессионального обучения сотрудников уголовного розыска. В Санкт-Петербурге были организованы курсы по подготовке сотрудников сыскных отделений с весьма обширной программой обучения.

В 1912 г. Государственной думой и Государственным советом был обсужден и принят Закон о создании кабинетов научно-судебной экспертизы. В январе 1912 г. такой кабинет был открыт в Петербурге, в январе 1913 г. – в Москве, в 1914 г. – в Киеве и Одессе. В состав кабинета входили лаборатория, состоящая из трех отделов (фотографический, технических исследований, дактилоскопический), и музей.

К задачам кабинетов относились: производство исследований посредством фотографирования, дактилоскопии и других специальных средств и приемов; дача официальных заключений по сделанным экспертизам; осмотр места происшествия с целью обнаружения следов; содействие судебным следователям и полиции при помощи имеющихся технических средств.

При необходимости к производству сложных и редких экспертиз привлекались видные российские ученые.

Важное значение в развитии и совершенствовании криминалистических исследований имел проходивший в июле 1916 г. в Петрограде I съезд экспертов-криминалистов.

После начала первой мировой войны службы охраны правопорядка стремились обеспечить стабильность российского общества. В первые годы войны никаких серьезных шагов в отношении поли-

цейских органов не предпринималось, только 30 октября 1916 г. было издано Положение об усилении полиции в 50 губерниях Империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов, которое должно было существенно усилить службу охраны правопорядка. Происходит увеличение численности рядового состава полиции: из расчета – в городах один городской на 400 жителей, в сельской местности один стражник на 2000 жителей.

5. Создание районных охранных отделений

В начале XX в. продолжалось развитие органов политического сыска. Это объясняется, прежде всего, быстрыми темпами роста терроризма со стороны революционных партий в этот период. Только с 1902 по 1911 г. было совершено около 300 террористических актов, повлекших многочисленные человеческие жертвы, в том числе среди женщин и детей.

В 1902 г. в соответствии с Положением о начальниках розыскных отделений были сформированы так называемые охранные отделения. Данный документ четко разграничил компетенцию охранных отделений и жандармских управлений: последние занимались производством дознания по государственным преступлениям, а охранные отделения – оперативно-розыскной деятельностью по этим же делам.

К функциям охранных отделений относились: предупреждение стачек рабочих на фабриках и расследование обстоятельств, сопровождающих стачки; принятие мер к предупреждению и расследованию причин всяких недозволенных законом и полицейскими постановлениями демонстраций, сходок и собраний; наблюдение за приезжающими в столицу на основании особых правил, издаваемых градоначальником; наблюдение в политическом отношении за учебными заведениями столицы, клубами, обществами и тому подобными дозволенными законом учреждениями; принятие негласных мер к предупреждению и расследованию возникающих в учебных заведениях беспорядков, сходок и иных демонстраций и др.

Охранные отделения состояли из канцелярии, отдела внутреннего наблюдения и отдела наружного наблюдения. Различалось несколько групп агентов внутреннего наблюдения: секретные и вспомогательные сотрудники; постоянные и случайные осведомители. Наружное наблюдение осуществлялось сотрудниками – филерами; на эту должность назначались строевые запасные чины или унтер-офицеры, в возрасте до 30 лет.

В 1906 г. было принято Положение о районных охранных отделениях, согласно которому создавались районные охранные отделения при Особом отделе Департамента полиции для объединения розыскных органов нескольких губерний. В их задачу входила обработка информации, полученной в районе, и составление наиболее объективной картины о деятельности антиправительственных организаций.

В 1907 г. было принято новое Положение об охранных отделениях, которое, в общем, повторяло Положение от 1902 г. и существенных изменений в работу и структуру охранных отделений не внесло. Вместе с тем в нем подчеркивалось, что оперативно-розыскные мероприятия по государственным преступлениям должны проводиться исключительно охранными отделениями.

В тот период времени руководителям полиции России казалось, что органы политического сыска были максимально подготовлены к эффективной борьбе с антигосударственными преступлениями. Однако дальнейшее развитие политических событий в государстве показало недостаточные эффективность и подготовленность охранных отделений и жандармерии.

6. МВД и органы внутренних дел в период власти Временного правительства

27 февраля 1917 г. лидеры Государственной думы и революционных партий подняли в Санкт-Петербурге антиправительственный мятеж, поддержав многочисленные забастовки и политические демонстрации широких слоев населения. На сторону восставших перешли регулярные воинские части. В результате император Николай II отрекся от престола за себя и своего сына Алексея в пользу Великого князя Михаила Александровича (своего младшего брата), а последний 2 марта 1917 г. подписал отречение в пользу Учредительного собрания. До созыва Собрания исполнительную власть в Российской Империи должно было осуществлять Временное правительство во главе с князем Г. Е. Львовым, ставшим одновременно и Председателем Совета Министров, и министром внутренних дел.

Уже в ходе беспорядков 26-28 февраля многие полицейские и жандармские управления были разгромлены и сожжены, сотни полицейских, жандармов и судебных следователей арестованы; архивные и статистические данные уничтожены. Уголовные элементы, как правило, являвшиеся лидерами в толпах бунтующих рабочих и солдат, усиленно разжигали антиполицейские настроения. Им потворствовали лидеры Временного правительства и стихийно

возникавших Советов рабочих и солдатских депутатов. В дальнейшем различного рода гонения на бывших сотрудников органов охраны правопорядка продолжались с еще большим ожесточением.

Уже 3 марта Временное правительство заявило о том, что своей важнейшей задачей считает замену полиции «народной милицией с выборным начальством». 6 марта 1917 г. был ликвидирован Отдельный корпус жандармов, 10 марта упразднен Департамент полиции МВД, а их руководители арестованы. Специально созданная комиссия (в основном из депутатов Государственной думы) стала расследовать деятельность Департамента полиции. В первую очередь, она опубликовала в газетах списки тайных агентов полиции, что не только разрушило всю систему оперативно-розыскной работы, но и создало угрозу жизни и здоровью многих людей.

Вместо Департамента полиции МВД было создано Временное управление по делам общественной полиции и обеспечению личной и имущественной безопасности граждан.

Главой Временного управления по делам общественной полиции был назначен заместитель министра внутренних дел, один из лидеров конституционно-демократической партии Г. Д. Сидамон-Эристов. Его сотрудники не руководили возникавшими на местах органами милиции, а готовили организационно-правовые документы для регламентации их деятельности.

17 апреля 1917 г. вышло постановление Временного правительства «Об учреждении милиции», в котором она объявлялась исполнительным органом власти на местах. Начальник местной милиции назначался и увольнялся городской или уездной земской управой, он ежегодно должен был отчитываться перед городской думой или уездным земским собранием.

Уездная милиция состояла из начальника милиции, его помощника, участковых начальников милиции и их помощников, а также старших и рядовых милиционеров. Уездные земские собрания определяли численность милиции и устанавливали оклады денежного содержания милиционерам.

Милиционерами не могли быть лица, состоящие под следствием и судом по обвинению в преступлении, несостоятельные должники, состоящие под опекой за расточительство, держатели домов терпимости, однако можно было принимать людей, осужденных за кражу, мошенничество, укрывательство похищенного, подлоги, ростовщичество, если со дня отбытия наказания прошло более пяти лет.

Для начальников милиции и их заместителей устанавливался образовательный ценз: среднее образование. Министр внутренних дел

осуществлял общее руководство деятельностью милиции. В губерниях и в столицах учреждалась должность правительственного комиссара по делам милиции, который имел право временно отстранять от должности начальника милиции. При уездных комиссарах вводились должности правительственных инспекторов милиции.

Вместе с тем Постановление «Об учреждении милиции» не определяло принципы устройства и деятельности милиции, так как на местах не существовало единообразия в системе местных органов власти и управления, а представители центральной власти не имели ни властных полномочий, ни авторитета. Большинство представителей новой администрации, в том числе руководители милиции, открыто обсуждали указания правительства и не выполняли их, если считали, что они противоречат их взглядам.

По инициативе местных Советов во многих городах была создана рабочая милиция, содержащаяся за счет промышленных предприятий, которая впоследствии распускается с созданием милиции Временного правительства.

В апреле 1917 г. Временное правительство объявило амнистию, и на свободу вышло около 90 тыс. осужденных, большую часть которых составляли уголовники. Из-за неподготовленности личного состава борьба милиции с преступностью была малоэффективной. В апреле 1917 г. в связи с увеличением количества уголовных преступлений циркуляром МВД «О необходимости сохранения и возобновления деятельности сыскных отделений по делам уголовного розыска» был воссоздан уголовный розыск.

Значительные изменения претерпела система наказания. Были отменены все виды оков, телесные наказания, арестантская одежда, ссылка на поселения и т. д. Главное тюремное управление переименовано в Главное управление местами заключения (ГУМЗ), Совет по тюремным делам – в Совет по делам мест заключения. Практически все политические преступники и часть уголовных были амнистированы после Февральской революции. Ссылка, как вид наказания, была отменена в период власти Временного правительства. Сама тюремная система осталась практически в неизменном виде.

В июне 1917 г. Временное управление по делам общественной полиции МВД было преобразовано в Главное управление по делам милиции (Главмилиция), однако это не дало значительного эффекта.

Форменной одежды сотрудники милиции не имели. Личный состав отделений набирался из добровольцев: рабочих, интеллигентов и студентов. Официально новые власти рекомендовали принимать в милицию только по рекомендации общественных организаций. Но поскольку в большинстве своем это были самозванные

объединения, то получить подобную рекомендации могли все желающие, не служившие ранее в государственных органах России. В результате в милиции оказалось немало бывших уголовных преступников, а начальниками отделений милиции стали в основном адвокаты.

Естественно, что подобные органы охраны правопорядка не могли эффективно работать и бороться с первым всплеском преступности, вызванным широкой амнистией, проведенной Временным правительством в апреле 1917 г. Кроме того, милиция занималась не столько борьбой с преступностью, сколько поиском и арестом бывших представителей власти, прежде всего полицейских и жандармов, которых стали обвинять в организации контрреволюционных выступлений или бандитских налетов с целью дискредитации новой власти. Слабая дисциплина, незнание своих прав и обязанностей, неумение владеть оружием были обычны для большинства сотрудников милиции.

Временное правительство не смогло справиться с ситуацией, что было вполне закономерно: придя к власти на гребне антиправительственных и антигосударственных выступлений, либералы оказались заложниками бунтующих толп. Безвластие и анархия, разрушение традиционных институтов, вмешательство иностранной агентуры в конце концов привели к насильственному захвату власти большевиками в октябре 1917 г.

**Лекция № 6. Органы предварительного следствия России
в период капитализма
(вторая половина XIX в. – октябрь 1917 г.)**

П Л А Н :

1. Подготовка реформы предварительного следствия. Законы 8 июня 1860 г.
2. Система органов предварительного следствия по Судебной реформе 1864 г.
3. Правовой статус судебного следователя.

1. Подготовка реформы предварительного следствия. Законы 8 июня 1860 г.

Политическая установка на отмену крепостного права потребовала соответствующих преобразований во многих отраслях государственного строительства. Предполагаемое реформирование не могло миновать суд, следствие и полицию. Организация предварительного следствия к этому времени уже изжила себя и находилась в глубоком кризисе. Вкратце ее можно представить следующим образом. Уголовный процесс, основываясь на инквизиционных началах, распадался на три части: следствие, суд и исполнение приговора. Следствие делилось на предварительное и формальное. Задачей предварительного следствия было установление факта совершения преступления и принятие мер по отысканию подозреваемого и его задержанию. Главным органом на этой стадии расследования была полиция: нижний земский суд и управа благочиния (в последней, как правило, следствие вели квартальные надзиратели). Предварительное следствие включало в себя такие действия, как осмотр, освидетельствование, сбор вещественных доказательств, обыск, выемку.

Формальное следствие было второй и основной стадией расследования. Его задачей было дальнейшее исследование преступления, установление способа совершения преступления, предъявление обвинения и направление дела на судебное разбирательство. На этой стадии главными были допросы, очные ставки, сбор письменных доказательств, повальные обыски, экспертизы. В качестве следователей чаще всего выступали члены земского суда, а также иные лица, которым было сделано соответствующее поручение губернатором и иными лицами, имеющими на это право. Формальное следствие осуществлялось под прокурорским надзором. Все следственные действия протоколировались, подписывались следователем, свидетелем, сведущим лицом. Протокол допроса

обвиняемого, кроме него и следователя, подписывался депутатом от сословия, к которому принадлежал обвиняемый. Депутат вводился в процесс для констатации объективности расследования и для защиты интересов обвиняемого. Протоколы являлись на суде во многих случаях единственными источниками доказательств, так как на суд для допроса вызывался только обвиняемый. Из изложенного выше ясно, что формальное следствие, во-первых, не было отделено от суда; во-вторых, оно являлось главной частью всего процесса, ибо практически предопределяло приговор суда.

В ходе подготовки крестьянской реформы 1861 г. были решены некоторые производные от нее задачи, относящиеся, в частности, к новой постановке следственного дела. Александр II 25 марта 1859 г. признал необходимым, во-первых, судебную власть отделить от власти исполнительной; во-вторых, следственную часть отделить от полиции. Для производства предварительного следствия проектировалось учреждение двух особых *следственных приставов* на уезд, находящихся в ведении Министерства юстиции. Последние приступали к следствию по предписанию полиции, которой они были обязаны сообщать об окончании следствия. Данные указания императора составили базу для дальнейшей работы по организации предварительного следствия.

В мае 1860 г. Государственный совет принял три документа, регламентирующих реформу предварительного следствия. 8 июня 1860 г. Александр II утвердил три закона: «Учреждение судебных следователей», «Наказ судебным следователем» и «Наказ полиции о производстве дознания». Позднее эти нормативные акты были включены в «Устав уголовного судопроизводства» (далее – УУС), принятый 20 ноября 1864 г.

Вышеназванные законы означали реформирование предварительного следствия. Наиболее существенные новшества сводились к следующему:

- следствие перестало делиться на предварительное и формальное; оно было названо предварительным в противоположность судебному следствию, носившему окончательный характер; за образец был принят французский вариант;

- предварительное следствие было отделено от суда, поэтому следователь по расследованному им делу не мог выступать в качестве судьи;

- в предварительном следствии появилась начальная часть – дознание, которая по общему правилу была необходимой;

- лицо, ведущее следствие, получило наиболее точное наименование – «судебный следователь» (а не «судебный пристав» или «следственный судья», как предлагалось некоторыми ранее);
- судебный следователь считался членом уездного суда, назначался, увольнялся и перемещался губернатором;
- судебный следователь обладал большой процессуальной самостоятельностью;
- следователи работали по участковой системе. В 44 губерниях России было образовано 993 следственных участка, в каждом из которых работало по одному следователю.

Судебным следователям было назначено хорошее содержание – 800 рублей в год серебром (жалование – 400 р, столовые – 400 р). Им полагались бесплатные квартиры и лошади для разъездов. Следователи состояли на службе в VIII, а уходили на пенсию в VI классе.

Реформа предварительного следствия не оправдала многих из возлагавшихся на нее надежд. Ее реализация требовала привлечения к работе следователей новых людей, но их в необходимом количестве в наличии не оказалось. Кроме того, губернаторы не проявили заинтересованности в обновлении корпуса следователей и назначали на новые должности чаще всего станových приставов. К следователям настороженно относились судьи, прокуроры, стряпчие, а также полицейские служащие.

2. Система органов предварительного следствия по Судебной реформе 1864 г.

Судебная реформа 1864 г. впитала в себя реформу предварительного следствия от 8 июня 1860 г. без сколько-нибудь серьезных изменений. Тем не менее некоторые важные перемены имели место:

- уголовное судопроизводство по судебной реформе получило «смешанный» характер: предварительное следствие продолжало основываться на инквизиционных началах, судебное разбирательство – на началах обвинительного процесса;
- в связи с ликвидацией прежнего судоустройства судебные следователи были подчинены окружному суду; на них распространялся статус члена окружного суда;
- на судебных следователей был распространен принцип неменяемости;
- предварительное следствие осуществлялось под надзором прокурора или его товарища;
- в материальном плане судебные чиновники были поставлены в положение, соответствующее их высокому назначению. В середине 60-х гг. ведомство юстиции характеризовалось самым высо-

ким денежным содержанием работников по сравнению с другими ведомствами. В дальнейшем некоторые министерства, например финансов, платили своим служащим гораздо больше, но жалование работников юстиции по-прежнему было высоким, а служба в нем – престижной.

Судебному следователю по судебной реформе 1864 г. было определено жалование в год, равное 1500 рублям серебром: оклад – 1000 р (в столицах 1500 р) и 500 р столовых денег. Квартиры и лошади для разъездов предоставлялись бесплатно. Если оказывалось невозможным предоставление квартиры в натуре, то следователю полагались квартирные деньги. В столицах следователи получали еще и разъездные деньги. Судебные следователи служили в VI классе.

На рубеже XIX в. и XX в. произошло новое повышение денежного довольствия судебных следователей, которое стало равняться 2750 р в год: 1100 р – оклад, 1100 р – столовые, 550 р – квартирные деньги. Высокое денежное содержание следователей было установлено еще по соображению необходимости закрепления нужных специалистов в ведомстве юстиции.

Судебные следователи вели предварительное следствие по делам окружного суда. Они не расследовали проступки, подсудные местным судам. Мировые суды, таким образом, должны были ограничиваться материалами дознания.

Для дел, подсудных судебной палате, устанавливался особый порядок расследования. Это означает, что предварительное следствие, осуществляемое судебными следователями, было обязательно только в отношении преступлений средней тяжести и тяжких.

УУС 1864 г. сохранил участковый принцип работы судебного следователя. Поэтому страна делилась на следственные участки, количество которых постепенно увеличивалось. В 1914 г. в округах 108 окружных судов работало 1855 участковых судебных следователей. В сельской местности юрисдикция следователя распространялась только на его участок, в городе – на весь город.

Практика вскоре обнаружила необходимость учреждения иных следственных должностей, кроме должности участкового судебного следователя. В каждом из окружных судов с 1870 г. создавалась должность следователя по важнейшим делам. Кроме того, во всех окружных судах городов, где находились судебные палаты (последних в 1914 г. было 14), вводилась должность следователя по особо (наиболее) важным делам. Следователи по важнейшим или особо важным делам вели следствие по самым сложным или крупным преступлениям, раскрытие которых для участкового следователя пред-

ставляло большие трудности. В 1914 г. судебных следователей по важнейшим и особо важным делам насчитывалось 128 чел.

Следователь по важнейшим делам приступал к расследованию по указанию прокурора окружного суда на территории последнего. Следователь по особо важным делам производил следствие по указанию прокурора окружного суда – на территории судебного округа, по предложению прокурора судебной палаты – на территории этого округа судебной палаты, по предложению министра юстиции – на пространстве всей страны.

В ряде местностей России, прежде всего на Кавказе, в Сибири, Средней Азии, порядок производства предварительного следствия имел свои особенности, вызванные спецификой данных территорий. К нему привлекались мировые судьи – участковые или добавочные. Они получали все права судебных следователей. Некоторые из них занимались только этим, другие сочетали с ним судебные функции. Так, в 1914 г. в Сибири и Средней Азии 166 мировых судей производили только расследование, а 146 – то и другое. В Архангельской губернии только следствие вели 2 мировых судьи, а следствие и суд – 14 судей, в Уральской области 14 мировых судей вели следствие и суд.

На Кавказе были образованы 12 следственно-мировых участков, в которых мировой судья и его помощники вели расследование. Их общая численность составляла 101 чел.

В вооруженных силах России в составе военно-окружных судов и портовых военно-морских судов функционировали военные и военно-морские следователи, общая численность которых перед Первой мировой войной составляла примерно 100 чел.

УУС 1864 г. изначально отстранял судебных следователей от ведения следствия по государственным преступлениям. Оно возлагалось на одного из членов судебной палаты при личном присутствии прокурора или его товарища (ст. 1037). Однако члены судебных палат показали слабую пригодность к следственной работе. К тому же, начиная с 70-х гг. XIX в., революционное движение резко увеличилось, и силами нескольких членов судебных палат со значительно возросшим объемом работы справиться было невозможно. Например, в 1913 г. по империи находилось в следственном производстве 1469 уголовных дел по государственным преступлениям. Четырнадцать членов судебных палат (по одному от 14 судебных палат) были не в состоянии расследовать такое большое количество преступлений. Поэтому предварительное следствие по государственным преступлениям было переложено в принципе на сложившуюся систему следственных органов, т. е. следователей по особо

важным делам, следователей по важнейшим делам и, с разрешения прокурора судебной палаты, на участковых судебных следователей и заменяющих их в некоторых местностях мировых судей. Министр юстиции проведение предварительного следствия в этих случаях мог возложить на следователей по особо важным делам или на одного из членов судебной палаты.

Таким образом, после ряда изменений Устава уголовного судопроизводства 1864 г. система органов предварительного следствия расширилась. Судебные следователи стали расследовать дела, подсудные окружному суду, судебной палате и особому присутствию Правительствующего Сената. Иными словами, подследственность судебных следователей в рамках изучаемого отрезка времени несколько расширилась.

3. Правовой статус судебного следователя

Правовое положение судебного следователя складывалось из многообразных прав и обязанностей. Их можно разделить на несколько групп. Первая их разновидность характеризует следователя как государственного чиновника. Эти права и обязанности связаны с назначением, увольнением, материальным обеспечением, представлением отпуска, выходом на пенсию и т. д.

Судебный следователь должен соответствовать следующим условиям: быть российским подданным, лицом мужского пола, достигшим 25-летнего возраста, иметь высшее юридическое образование и определенный опыт судебной практики. Не могли назначаться на эту должность опороченные лица, несостоятельные должники и состоящие под опекой за расточительность. Судебный следователь назначался на должность и смещался императором по представлению министра юстиции. На него распространялся принцип несменяемости судей.

Сложный порядок назначения и смещения следователя вызывал ряд трудностей, побудивших искать обходной путь назначения на эту должность. В 1870 г. император предоставил возможность министру юстиции назначать определенное лицо исполняющим обязанности судебного следователя. Он не являлся членом суда и на него в таком случае не распространялся принцип несменяемости, а отстранение от должности осуществлялось министром юстиции. Эта новая практика получила широкое распространение. Так, в 1898 г. судебными следователями работали 1487 чел., из них на должность были назначены 154 чел., остальные только исполняли обязанности следователя.

Судебный следователь в случае крайней необходимости мог быть переведен из одного участка в другой того же окружного суда, однако это решение должно было получить утверждение министра юстиции. Вместе с тем судебный следователь не мог быть переведен из одной местности в другую без собственного согласия.

Судебный следователь пользовался всеми правами и преимуществами, которые, в соответствии с законом, были присвоены всем государственным служащим.

Вторая разновидность прав и обязанностей судебного следователя регламентирует его процессуальное положение. Оно многогранно, поэтому представляется возможным остановиться только на наиболее важных сторонах. Описание процессуального статуса следователя целесообразно начать с характеристики широты его процессуальной самостоятельности. Статья 264 УУС гласила: «Судебный следователь предпринимает собственной властью все меры, необходимые для производства следствия, за исключением тех, в которых власть его положительно ограничена законом». Следователь самостоятельно возбуждал уголовное дело, производил допросы, очные ставки, обыски, выемки, осмотры, освидетельствования, назначал производство экспертиз, предъявлял обвинение, определял меру пресечения, в том числе арест, и момент окончания следствия, т.е. практически являлся полностью самостоятельным в выборе тактики расследования и принятия необходимых мер. Некоторые ограничения власти связаны с осуществлением прокурорского надзора, о чем будет сказано далее, с наложением ареста на имущество обвиняемого (необходимо разрешение суда) и с прекращением уголовного дела, ибо это действие находилось в компетенции суда. Позднее в УУС была включено положение, которое предусматривало возможность выемки почтово-телеграфной корреспонденции только с разрешения окружного суда.

Законные требования следователя без промедления должны исполняться полицией, присутственными местами, должностными и частными лицами. Если при исполнении обязанностей следователь встречал сопротивление, то он имел право требовать содействия как гражданского или военного начальства, так и населения.

Следователь сочетал в себе функции обвинения и защиты. Он был «обязан с полным беспристрастием приводить в известность как обстоятельства, уличающие обвиняемого, так и обстоятельства, его оправдывающие». Задачей объективности расследования объясняется возможность отвода следователя обвиняемым, частным обвинителем или гражданским истцом. В этом случае вопрос решался окружным судом.

Судебный следователь постоянно тесно взаимодействовал с органами дознания и прокурорского надзора. Нормы права, регулировавшие эту сферу, составили третью разновидность норм, образующих правовой статус следователя. УУС устанавливал, что предварительное следствие «производится судебными следователями при содействии полиции и при наблюдении прокуроров и их товарищей».

О совершенном преступлении следователь почти всегда получал известие от полиции. Она была отнесена законом к органам дознания. Кроме полиции, к ним были причислены жандармерия, военное начальство, чиновники определенных ведомств по преступлениям против казенной собственности, должностные лица из числа духовенства – по некоторым должностным и религиозным проступкам. Практически следователь не мог обойтись без помощи органов дознания.

Законодатель не определил понятия дознания, ограничившись указанием на некоторые его признаки, по этой причине граница между дознанием и предварительным следствием не всегда ясна. Но зато УУС устанавливал три формы участия органов дознания в производстве предварительного следствия. Первая и наиболее распространенная из них представляла собой первоначальное исследование деяния. Общий смысл ее определялся необходимостью совершения до прибытия следователя первоочередных действий по обнаружению, пресечению и закреплению его следов, так как полиция и иные органы дознания первыми имели контакт с преступлением. Так, полиция немедленно сообщала следователю о совершенном деянии, заключающем в себе признаки преступления. Она собирала сведения о преступлении посредством розысков, словесных расспросов и негласного наблюдения, не производя обысков, выемок в домах. Ей вменялось в обязанность до прибытия судебного следователя принять меры по предупреждению уничтожения следов преступления и пресечению попыток подозреваемого уклониться от следствия. Затем материалы дознания полиция передавала судебному следователю и прекращала свои действия по следствию.

Другая форма участия полиции в предварительном следствии определялась тем, что в случаях, не терпящих отлагательства, когда до прибытия следователя следы преступления могли исчезнуть, полиция заменяла собой следователя в таких следственных действиях: осмотрах, освидетельствованиях, обысках и выемках. Ей разрешалась даже производить формальные допросы подозреваемых и свидетелей, если были опасения, что они могут умереть

до прибытия следователя. Совершенно ясно, что в этом случае акты дознания имели доказательственное значение.

Третья форма участия полиции в предварительном следствии состояла в том, что следователь мог поручать полиции производство дознаний и собрание справок по сделанным им указаниям. Полиция весьма неохотно выполняла эти задания.

Органы дознания занимали подчиненное положение по отношению к органам предварительного следствия. УУС устанавливал, что следователь вправе проверять, дополнять и отменять действия полиции по произведенному ею первоначальному исследованию, давать ей поручения. Законные требования следователя должны были исполняться полицией «без замедления».

Однако во взаимодействии судебного следователя с органами дознания имелось немало неопределенностей. К их числу прежде всего относился вопрос о розыске преступника. Закон не решил прямо эту проблему. Анализ норм УУС дает основание полагать, что, скорее всего, поиск преступника лежал на следователе. Но он был перегружен работой, что исключало возможность активного поиска преступника. У полиции в этом отношении было больше возможностей, но на нее закон данную миссию не возлагал. Рост государственных преступлений привел к созданию специального аппарата борьбы с ними – охранных отделений. Что касается розыска общеуголовных преступников, то соответствующие органы – сыскные отделения – были учреждены в полиции лишь в начале XX в.

Проблема взаимоотношений органов предварительного следствия и прокурорского надзора была в достаточной мере урегулирована правом. УУС устанавливал, что лицам прокурорского надзора – прокурорам и их товарищам – запрещалось производство предварительного следствия. Однако они были вправе давать следователям предложения о возбуждении уголовного дела и обязаны постоянно наблюдать за производством следствия. Эта норма права принципиальным образом определяла взаимодействие судебного следователя и лица прокурорского надзора. Другие аспекты их взаимоотношений прямо или косвенно обуславливались данным правилом поведения.

Прокуроры и их товарищи имели право присутствовать при всех следственных действиях и рассматривать подлинное производство. Следователь был обязан исполнять законные требования прокурора, относящиеся к исследованию дела и к собранию доказательств. При взятии под стражу обвиняемого следователь немедленно уведомлял лицо прокурорского надзора. Последнее могло дать указа-

ние ограничиться менее строгой мерой пресечения, которое было для следователя обязательным.

Прокурор или товарищ прокурора был вправе предлагать следователю задержать обвиняемого, оставленного на свободе либо освобожденного из-под стражи. Следователь с этим указанием мог не согласиться и о наметившемся конфликте сообщал окружному суду, принимавшему соответствующее решение.

Лицо прокурорского надзора могло требовать от судебного следователя дополнения предварительного следствия по сделанным им указаниям, хотя бы следователь и признал следствие по делу законченным.

РАЗДЕЛ II. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ В ПЕРИОД С ОКТЯБРЯ 1917 г. ПО 2003 г.

Лекция 7. Органы внутренних дел в период становления Советского государства (октябрь 1917 г. - 1920 г.)

П Л А Н :

1. Создание НКВД РСФСР.
2. Создание советской милиции и ВЧК.
3. Советская милиция в годы Гражданской войны.

1. Создание НКВД РСФСР

На II Всероссийском съезде Советов, проходившем 25-26 октября (7-8 ноября) 1917 г., в числе тринадцати наркоматов первого советского правительства был образован Народный комиссариат внутренних дел РСФСР. 17 (30) ноября 1917 г. народным комиссаром внутренних дел по предложению В. И. Ленина был назначен Г. И. Петровский. В коллегию НКВД, возглавившую работу по формированию нового органа власти, вошли Ф. Э. Дзержинский, М. Я. Лацис, М. С. Урицкий и И. С. Уншлихт. Перед вновь созданным органом Советской власти был поставлен целый ряд задач по охране правопорядка, установлению Советской власти на местах и решению некоторых хозяйственных вопросов.

После Октябрьской революции 1917 г. работа всех исполнительных органов государства была парализована. Старые чиновники министерств не хотели служить новой власти, те же, кто стал у руля советского государства, не имели опыта государственного строительства. Служащие дореволюционных министерств, в том числе и МВД, объявив саботаж, не выходили на работу. В целях борьбы с саботажем все чиновники, оставившие работу, увольнялись без права на пенсию, а на их место назначались новые люди из числа студентов Петроградского университета и рабочих заводов. Коренной реорганизации были подвергнуты все звенья аппарата государственного управления в стране.

Возникла необходимость создания соответствующего механизма управления и в системе НКВД. В декабре 1917 г. на заседании коллегии был поднят вопрос об организации отделов Наркомата внутренних дел. Первоочередной задачей в деле строительства Наркомата стал подбор руководителей основных подразделений. В качестве основы для формирования структуры НКВД была принята структура аппарата дореволюционного Министерства внутренних дел. В структуру НКВД входили следующие подразделения: отделы

местного управления и местного хозяйства, финансовый, иностранный, беженцев, ветеринарный, по управлению медицинской частью, а также бюро печати и контрольно-ревизионная комиссия. Как видно, компетенция НКВД была весьма обширной, однако позже такие функции, как руководство ветеринарией, медициной, делами печати, сбор статистической информации, были переданы в другие ведомства.

Во главе отдела местного управления НКВД был назначен М. Я. Лацис. Во главе отдела по делам иностранных поданных – И. С. Уншлихт, отдела по делам беженцев – А. М. Дижбит. Также были назначены руководители отделов по делам воинской повинности, финансового отдела, ветеринарного, по управлению медицинской частью, канцелярии, бюро печати, контрольно-ревизионной комиссии и других подразделений.

Формирование центрального аппарата НКВД продолжалось до лета 1918 г. В июне 1918 г. насчитывалось уже 11 отделов, в которых работало более 400 сотрудников.

Наркомат внутренних дел представлял собой многофункциональный орган, охватывающий своей деятельностью широкий круг предметов ведения. Он был создан как многоотраслевой орган, выполнявший разнородные функции. Наряду с охраной общественного порядка и спокойствия в стране НКВД ведало многими хозяйственными делами, выполняло функции в социальной области. Оно охватывало своей деятельностью внутренние дела в широком смысле слова, обеспечивало прочность и незыблемость всего внутреннего устройства Советского государства.

После победы революции на НКВД были возложены функции по практическому строительству органов новой власти – Советов на местах. В составе НКВД был создан специальный отдел местного управления, отвечавший за строительство органов советской власти. Отдел был наделен правом на издание правовых актов, определяющих конкретные основы построения и функционирования органов советской власти. Уже 24 декабря 1917 г. (6 января 1918 г.) НКВД РСФСР были изданы и направлены на места два правовых акта: обращение «Об организации местного самоуправления» и инструкция «О правах и обязанностях Советов». Эти акты конкретизировали постановление II Всероссийского съезда Советов о переходе всей государственной власти в руки Советов, определили программу деятельности местных Советов по взятию власти, принципы их организационного построения и функциональные обязанности.

Но основной задачей для НКВД РСФСР являлась организация практической работы по строительству Советов. Для строительства органов советской власти Наркомат посылал на места своих инструкторов, наделенных широкими полномочиями. Они проводили практическую работу, помогали строить и налаживать деятельность Советской власти на местах. К началу июля 1918 г. на территории, контролируемой Советской Россией, действовало уже около 12 тысяч областных, губернских, уездных, волостных Советов. В дальнейшем НКВД РСФСР продолжал вести работу по руководству органами Советской власти и расширению их сети на территории всей страны.

В декабре 1917 г. в составе Народного комиссариата юстиции был создан Отдел тюремного управления. В мае 1918 г. Главное управление местами заключения было переименовано в Карательный отдел. На местах были упразднены тюремные инспекции, вместо них созданы карательные отделы местных органов юстиции.

В 1919 г. система мест заключения НКЮ дополняется самостоятельной системой лагерей принудительных работ, подчиняющейся НКВД. Руководство лагерями осуществлял Отдел принудительных работ НКВД РСФСР. В состав отдела входили следующие подотделы: административный, организационно-инструкторский и хозяйственный.

В 1920 г. было принято Положение об общих местах заключения РСФСР, которое регламентировало деятельность тюрем. Положение подробно регламентировало вопросы правового статуса осужденных, режим отбывания наказания, права и обязанности администрации мест лишения свободы, организацию труда заключенных и вопросы учебно-воспитательной работы среди них.

2. Создание советской милиции и ВЧК

Одной из важных функций НКВД РСФСР в этот период времени являлась охрана общественного порядка и борьба с преступностью. Именно эти задачи должна была решать созданная после революции советская милиция.

Правовой основой организации и деятельности советской милиции стало изданное 28 октября (10 ноября) 1917 г., по уполномочию Совета Народных Комиссаров, постановление НКВД «О рабочей милиции». Согласно этому постановлению все Советы рабочих и солдатских депутатов учреждали органы рабочей милиции. Создаваемая таким образом милиция находилась всецело и исключительно в ведении Советской власти. Следует отметить, что каких-либо конкретных организационных форм милицейского аппарата

создано не было. Согласно марксистской теории, с победой социалистической революции в первую очередь ликвидируются постоянная армия и полиция, а их функции переходят к вооруженному народу. Именно такими вооруженными отрядами народа и должна была стать рабочая милиция.

Таким образом, рабочая милиция, созданная постановлением НКВД «О рабочей милиции», сочетала в себе как государственные, так и общественные начала. Государственный характер рабочей милиции состоял в том, что она создавалась органами Советской власти и полностью подчинялась им. В то же время формирования рабочей милиции не имели постоянного штата и носили характер массовых самодеятельных организаций трудящихся, что позволяет говорить о наличии общественных, негосударственных начал в деятельности рабочей милиции. Это была форма общественного объединения трудящихся, поставленная на стражу революционного порядка. Наряду с рабочей милицией охрану общественного порядка и наиболее важных объектов в городах осуществляли отряды Красной гвардии.

В течение первых месяцев Советской власти рабочая милиция выступала и как сила, выполнявшая военные функции, и как инструмент охраны общественного порядка. Однако действительность и суровые реалии революционного времени показали нежизненность такого подхода к делу организации вооруженных сил и охраны общественного порядка. Вооруженные формирования трудящихся в виде рабочей милиции не могли в должной мере выполнять военные функции, обеспечивая общественный порядок и ведя борьбу с преступностью.

Однако непрофессиональная «пролетарская милиция» не могла ни эффективно бороться с уголовной преступностью и поддерживать правопорядок, ни (что было важнее для новой власти) подавлять антибольшевистские выступления. Для решения второй задачи 7 (20) декабря 1917 г. было принято решение СНК о создании Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с саботажем (забастовками) и контрреволюцией (антибольшевистскими выступлениями). В структуру ВЧК, которую возглавил Ф. Э. Дзержинский, входили следующие подразделения: управление делами, административно-организационное управление, секретно-оперативное управление, экономическое управление, особый отдел, транспортный отдел, иностранный отдел и комендатура. Именно ВЧК стала политической полицией Советского государства.

В марте 1918 года народный комиссар внутренних дел Г. И. Петровский поставил в Совете Народных Комиссаров вопрос об

организации советской милиции на штатных началах. Было предложено создать регулярную постоянную армию и государственные органы охраны общественного порядка, построенные на профессиональных кадровых началах.

12 октября 1918 г. наркоматы внутренних дел и юстиции принимают инструкцию «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции». Именно эта инструкция закрепила основные организационные начала советской милиции. Было создано Главное управление милиции, занимавшееся непосредственным руководством милицией и входившее составной частью в НКВД РСФСР. На местах были образованы губернские и уездные управления милиции. Органы милиции в этот период времени находились в двойном подчинении – соответствующих исполкомов Советов и вышестоящих органов НКВД.

Согласно принятой инструкции рабоче-крестьянская милиция объявлялась исполнительным органом центральной власти на местах. На милицию был возложен широкий круг задач, которые условно можно разделить на три группы.

К первой группе относились обязанности милиции по охране советского государственного и общественного строя, по обеспечению выполнения предписаний советских законов. Милиция следила за исполнением гражданами декретов и распоряжений органов власти, оповещала население о соответствующих распоряжениях и содействовала государственным органам в осуществлении возложенных на них обязанностей.

Вторая группа обязанностей включала в себя деятельность по поддержанию порядка в общественных местах. Милиция была обязана принимать меры к обеспечению порядка и безопасности во время стихийных бедствий (пожаров, наводнений и т. п.), оказывать помощь при несчастных случаях. Также на милицию возлагалось наблюдение за санитарией и благоустройством на улицах, площадях, осуществление надзора за порядком движения на дорогах, выдача удостоверений личности, трудовых книжек, других документов.

В третью группу обязанностей входили задачи по организации борьбы с преступностью. Милиция осуществляла разработку и проведение оперативно-розыскных мероприятий, принимала непосредственное участие в предварительном расследовании, осуществляя дознание по уголовным делам, оказывала содействие судебным органам в исполнении приговоров.

Составной частью рабоче-крестьянской милиции стали аппараты уголовного розыска. Единая их система в РСФСР возникла после уч-

реждения в составе Главного управления милиции в октябре 1918 г. Центрального управления уголовного розыска (Центророзыск) на правах отдела. 5 октября 1918 г. было принято Положение об организации отдела уголовного розыска. В соответствии с Положением аппараты уголовного розыска учреждались в городах с населением не менее 40 - 45 тыс. человек для расследования преступлений уголовного характера и борьбы с бандитизмом. При губернских и городских управлениях милиции создавались соответствующие отделения уголовного розыска. В это время при Центральном управлении уголовного розыска создается кабинет судебной экспертизы, в задачу которого входило использование научно-технических методов розыска преступников, в том числе дактилоскопии и фотографирования преступников. Общее руководство системой органов уголовного розыска осуществлял НКВД РСФСР.

3. Советская милиция в годы Гражданской войны

Строительство органов внутренних дел продолжалось и в тяжелые годы иностранной военной интервенции и Гражданской войны. ВЦИК, объявив 2 сентября 1918 г. страну единым боевым лагерем, постановил, что все граждане, независимо от рода занятий и возраста, должны беспрекословно выполнять обязанности по ее обороне. Необходимо было разработать организационно-правовые формы, позволяющие милиции сочетать деятельность по упрочению общественного порядка с участием в вооруженной борьбе на фронтах. Важную роль в этом процессе сыграл Декрет СНК РСФСР от 3 апреля 1919 г. «О советской рабоче-крестьянской милиции». В соответствии с ним работники милиции не подлежали призыву в армию. Они оставались на местах и считались прикомандированными к отделам управления исполкомов Советов, в состав которых входили подразделения милиции. Однако на НКВД возлагалась дополнительная обязанность, заключающаяся в том, чтобы 35 % милиционеров и 20 % командного состава постоянно находились в действующей Красной Армии. В милиции вводилась военная дисциплина и обязательное обучение военному делу по уставам и наставлениям, действующим в Красной Армии. Подразделения милиции, находившиеся в районах военных операций, могли привлекаться к участию в боевых действиях. Декрет переводил милицию на государственное обеспечение.

В годы Гражданской войны продолжается формирование основных звеньев рабоче-крестьянской милиции. 21 февраля 1919 г. ВЦИК РСФСР издает постановление «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны». Согласно этому

постановлению в целях поддержания революционного порядка и единства управления на всех железных дорогах создавалась железнодорожная милиция. На нее распространялись все права общей милиции и возлагались специальные обязанности по охране революционного порядка и безопасности при обслуживании железных дорог. При Главном управлении рабоче-крестьянской милиции был учрежден отдел железнодорожной милиции, который являлся ее высшим руководящим органом. В апреле того же года создается и речная милиция. Декретом ВЦИК в апреле 1919 г. утверждается Положение о речной советской рабоче-крестьянской милиции.

В октябре 1920 года были созданы самостоятельные органы уголовного розыска на транспорте, организованные по линейному принципу, что способствовало активизации борьбы с таким распространенным видом преступлений в годы гражданской войны, как «мешочничество».

Органы уголовного розыска в изучаемый период времени фактически проводили следствие по большинству уголовных дел. В апреле 1920 г. было проведено слияние органов уголовного розыска и органов следствия в единую следственно-розыскную милицию. В Положении о следственно-розыскной милиции указывалось, что основными задачами последней являются предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование уголовно наказуемых деяний и дальнейшее направление производимых расследований.

Большое значение в рассматриваемый период приобретает охрана фабрик, заводов, шахт. Существовавшая на предприятиях охрана была малочисленной и слабо организованной и не могла надежно оградить их от преступных посягательств. Поэтому охрана таких объектов была возложена на НКВД. В составе Главного управления милиции НКВД РСФСР 3 марта 1920 г. был образован отдел, а в губернских управлениях – отделения промышленной милиции. Повсеместно создавались подразделения промышленной милиции.

В декабре 1918 г. в НКВД РСФСР разрабатываются и утверждаются: Общая инструкция милиционерам, Инструкция районным начальникам и их помощникам, Инструкция об употреблении оружия и другие руководящие документы для сотрудников милиции. Таким образом, в короткий срок складываются основные звенья единого аппарата милиции на территории РСФСР.

Опыт строительства милиции, накопленный в первые годы Советской власти, был обобщен и законодательно закреплен в Положении о рабоче-крестьянской милиции, утвержденном ВЦИК РСФСР 10 июня 1920 г. Рабоче-крестьянская милиция рассматривалась как

исполнительный орган власти, имевший значение вооруженных частей особого назначения. При необходимости все работники милиции могли быть привлечены в ряды действующей Красной Армии. Исполнительный характер милиции наиболее ярко выразился в возложении на нее следующих обязанностей: проводить в жизнь мероприятия, вытекающие из функций, возложенных на НКВД, а также содействовать органам всех ведомств при проведении последними в жизнь возложенных на них заданий.

В Положении перечисляются виды милиции (городская и уездная милиция, промышленная, железнодорожная, водная, розыскная милиция), дается характеристика структуры милиции, компетенция основных звеньев и подразделений.

Положение разделило личный состав советской милиции на две категории: сотрудников (командный состав, следователи, агенты розыска, младшие и старшие милиционеры) и вспомогательный состав (канцелярские и технические работники, которые в кадры милиции не входили). Служба в милиции строилась на добровольной основе, но каждый поступивший в нее обязан был прослужить не менее одного года. В милиции вводилась военная дисциплина и обязательное обучение военному делу по уставам и наставлениям, действующим в Красной Армии. Снабжение милиции продовольствием, снаряжением, обмундированием, вооружением, а также обеспечение семей милиционеров производилось за счет государственного бюджета.

Главное Управление милиции НКВД РСФСР было наделено широкими правами и чрезвычайными полномочиями, необходимыми для успешного руководства деятельностью милиции в столь трудное время. Оно неоднократно направляло сотрудников милиции тыловых губерний в освобожденные от интервентов и белогвардейцев районы для организации там соответствующих аппаратов милиции. Возглавлял Главное управление начальник милиции республики, член коллегии НКВД. В 1920 г. Главное управление милиции состояло из восьми отделов: уездно-городского, промышленного, железнодорожного, водного, следственно-розыскного, инспекторского, снабжения и секретариата. Таким образом, с принятием Положения о рабоче-крестьянской милиции от 10 июня 1920 г. окончательно завершился период создания и организационного становления советской милиции.

Лекция 8. Развитие органов внутренних дел в период новой экономической политики (1921 – 1929 гг.)

П Л А Н :

1. Развитие органов НКВД РСФСР.
2. Развитие органов милиции.

1. Развитие органов НКВД РСФСР

26 мая 1921 г. Малый СНК РСФСР утвердил первое Положение о Народном комиссариате внутренних дел РСФСР, что явилось важным шагом на пути организационного развития системы органов внутренних дел и оформления их правового статуса. 10 июня 1921 г. названное Положение утвердил Президиум ВЦИК и с этого же дня ввел его в действие. Окончательно же Положение о НКВД РСФСР было утверждено ВЦИК 24 мая 1922 г. В соответствии с данным Положением Наркомат внутренних дел РСФСР сохранял за собой очень широкий круг обязанностей.

Задачи, стоявшие перед Наркоматом, формулировались Положением следующим образом:

а) наблюдение за организацией и деятельностью органов управления в качестве исполнительного аппарата Президиума ВЦИК;

б) наблюдение за исполнением постановлений и распоряжений центральной и местной власти административного характера и понуждение к их выполнению всеми имеющимися в его распоряжении средствами;

в) руководство организацией и развитием коммунального хозяйства.

Для выполнения этих задач в составе НКВД РСФСР были сформированы:

- Организационно-административное управление;
- Главное управление милиции;
- Главное управление принудительных работ;
- Центральное управление по эвакуации населения;
- Главное управление коммунального хозяйства (включавшее пожарный отдел).

После ликвидации ВЧК, на основании постановления ВЦИК от 6 февраля 1922 г., в НКВД РСФСР было образовано Государственное политическое управление (ГПУ). Таким образом, в Советском государстве впервые были полностью объединены органы государственной безопасности и органы внутренних дел.

Под воздействием имевших место в восстановительный период процессов система органов внутренних дел, их компетенция и организационная структура подверглись существенным изменениям. В этот период НКВД РСФСР продолжал освобождаться от функций, не связанных с обеспечением правопорядка в стране и сосредоточивал в своем ведении функции охраны общественного порядка, безопасности, борьбы с преступностью, исправления и перевоспитания осужденных.

В связи с тем, что в 1922 г. проблема военнопленных и беженцев была практически разрешена, Центропленбеж НКВД РСФСР был ликвидирован.

Что касается различных звеньев системы органов внутренних дел, то особо значимых изменений в рассматриваемый период не произошло. Постановлением СТО от 27 сентября 1922 г. ГПУ были переданы пограничные войска и конвойная стража, возложена охрана предприятий и учреждений Наркомфина, охрана ценностей при транспортировке.

Согласно Положению о НКВД РСФСР от 24 мая 1922 г. за милицией сохранялась лишь охрана промышленных предприятий и учреждений, имевших важное государственное значение. Конвойная стража передавалась в НКВД только на короткий промежуток времени: с 26 июня 1924 г. по 30 октября 1925 г.

В ноябре 1923 г. в связи с созданием ОГПУ при СНК СССР после образования Союза ССР органы госбезопасности из состава НКВД РСФСР были выведены. В октябре 1924 г. из ведения Наркомата внутренних дел РСФСР была изъята функция приема иностранцев в гражданство РСФСР и выдачи разрешения на выход из российского гражданства.

Наряду с этим, декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 3 августа 1922 г. на НКВД и его местные органы была возложена задача утверждения и регистрации обществ и союзов, которые целей извлечения прибыли не преследовали.

27 сентября 1922 г. постановлением СТО в ведение НКВД РСФСР была передана конвойная стража. С сентября 1925 г. конвойная стража была выделена в самостоятельный вид войск, подчиненный Центральному управлению конвойной стражи СССР.

В изучаемый период на НКВД РСФСР были возложены:

- выдача разрешений на фотосъемку внутренней жизни;
- регистрация и учет охотничьего оружия;
- регистрация религиозных обществ и союзов, а также некоторые другие функции.

Одним из важных направлений восстановления народного хозяйства и перехода к НЭПу стало развитие местного (коммунального) хозяйства. В мае 1922 г. 3-я сессия ВЦИК IX созыва пришла к выводу о целесообразности сосредоточения всех коммунальных предприятий в ведении коммунхоза НКВД РСФСР. Согласно решениям названной сессии коммунальным органам вскоре были переданы шоссейные и грунтовые дороги местного значения, местный транспорт, бойни, лесопилки, электростанции, переправы и т. д.

В течение довольно продолжительного времени управление внутренними делами составляло исключительную компетенцию союзных республик. Наряду с этим контакты между органами внутренних дел советских республик постоянно развивались и совершенствовались, все четче обозначались тенденции объединения усилий в решении стоявших перед ними задач.

Основной формой сотрудничества органов внутренних дел союзных республик стали двусторонние договоры. Наиболее тесные и разносторонние договорные отношения сложились в данной сфере между РСФСР и Украинской ССР. Первое соглашение о сотрудничестве между политсекретариатами милиции РСФСР и УССР, заключенное 22 марта 1922 г., предусматривало обмен опытом политико-просветительной работы, приказами, инструкциями по этим вопросам, программами школ, курсов, предоставление права делегированным сотрудникам политсекретариатов лично знакомиться с постановкой работы на местах, обмен ежемесячными докладами и статистическими отчетами.

27 ноября 1922 г. договор о сотрудничестве заключили главные управления милиции РСФСР и УССР. Он предусматривал установление единых организационных форм построения аппарата и методов его работы. Вместе с тем допускались отступления, вызванные местными условиями.

Аналогичные договоры затем были заключены между милицией РСФСР и других советских республик.

После создания Советского Союза Договором об образовании СССР, а затем Конституцией Союза ССР 1924 г. управление внутренними делами было отнесено к исключительной компетенции союзных республик. Народные комиссариаты внутренних дел являлись республиканскими и подчинялись СНК союзных республик. Однако в условиях единого союзного государства многие задачи охраны общественного порядка необходимо было решать согласованно в масштабе всей страны. Поэтому потребовались еще большие, чем прежде, координация и объединение деятельности органов НКВД союзных республик.

В этой связи после образования СССР основной формой сотрудничества органов внутренних дел стали всесоюзные совещания соответствующих наркомов союзных республик, на которых происходил обмен опытом работы, вырабатывались совместные согласованные меры в области охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Несмотря на то, что совещания носили консультативный характер, они ставили целью выработку единых форм и методов работы органов внутренних дел. Решения совещаний являлись обязательными, поскольку апробировались полномочными представителями НКВД (как правило, наркомы) каждой союзной республики.

Первое Всесоюзное совещание наркомов внутренних дел союзных республик проходило в Москве 13 - 16 июля 1924 г. На нем обсуждался широкий круг вопросов, в частности, о контактах НКВД союзных республик в сфере работы милиции и уголовного розыска. Совещание признало, что «согласование является необходимой предпосылкой успешности в работе».

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

В изучаемый период так же, как и некоторые другие звенья системы органов внутренних дел, на местный бюджет была передана пожарная охрана. Определенное улучшение материального положения органов пожарной охраны обеспечивалось возложением на учреждения Госстраха обязанности отчислять на их содержание 20 % от чистой прибыли. Пожарная охрана в сельской местности строилась на основах, заложенных еще до революции: через пожарных старост, подворную обязанность являться на пожар с определенным инструментом.

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

Второе Всесоюзное совещание руководящих работников НКВД союзных республик состоялось в феврале 1926 г. На нем обсуждались важные вопросы борьбы с преступностью, координации деятельности органов внутренних дел союзных и автономных республик.

Положение об НКВД РСФСР, утвержденное ВЦИК и СНК РСФСР 27 марта 1927 г., отразило изменения в системе и структуре органов внутренних дел, имевшие место в изучаемый период. В соответствии с ним в состав Наркомата входили: Общее управление, Центральное административное управление, Главное управление мест заключения, Главное управление коммунального хозяйства. Однако уже в следующем году организационная структура НКВД вновь подверглась существенным переменам. ЦАУ было ликвидировано и образовано три самостоятельных отдела: административного надзора, милиции, уголовного розыска.

Согласно Положению о НКВД 1922 г. в его состав входило Главное управление принудительных работ. ГУПР состояло из трех отделов: административного, производственно-технического и материального.

25 июля 1922 г. было принято Постановление Совнаркома РСФСР о сосредоточении всех мест заключения в НКВД РСФСР, соответственно все места заключения передавались из НКЮ в НКВД. ЦИТО был выведен из состава НКЮ и преобразован в Главное управление местами заключения НКВД. Однако за органами юстиции осталось право прокурорского надзора за законностью содержания в местах заключения.

Принятый в 1924 г. исправительно-трудовой кодекс РСФСР предусматривал обязательность труда для заключенных, ликвидацию среди них безграмотности, зачет рабочих дней за дни отбытия наказания, проведение среди заключенных культурно-просветительной работы и др.

В 1927 г. Центральная контрольная комиссия партии и Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции проверили деятельность НКЮ и НКВД, обратив особое внимание на состояние в исправительно-трудовых учреждениях. В системе ИТУ были выявлены существенные недостатки.

В 1929 г. в соответствии с Постановлением ЦИК и СНК СССР вместо изоляторов специального назначения были созданы находившиеся в ведении ОГПУ исправительно-трудовые лагеря в отдаленных местностях.

2. Развитие органов милиции

С переходом к новой экономической политике существенные изменения претерпела система органов советской милиции. В 1921 г. были ликвидированы железнодорожная и водная милиция, упразднена следственно-розыскная милиция, прекратили существование промышленная, а затем и продовольственная милиция.

Положение о Народном комиссариате внутренних дел от 24 мая 1922 г. включало самостоятельный раздел о рабоче-крестьянской милиции. В нем определялись ее структура и основные направления деятельности, функциональные обязанности Главного управления рабоче-крестьянской милиции, а также губернских, городских и уездных управлений милиции.

Главное управление милиции состояло из трех отделов: милиции, уголовного-розыска и материального отдела, ведавшего обеспечением милиции различного вида довольствием.

В августе 1923 г. вместо прежде существовавших Организационно-административного управления, Главного управления милиции и Отдела уголовного розыска было создано Центральное административное управление (ЦАУ) НКВД РСФСР. В результате этого более чем в два раза были сокращены штаты и на 30 % расходы на содержание аппарата.

6 сентября 1923 г. СНК РСФСР принял постановление о передаче содержания милиции и уголовного розыска на местный бюджет.

ЦАУ имело в своем составе отделы: административный, милиции, уголовного розыска, а также секретариат. В отличие от отдела милиции административный отдел ЦАУ наблюдал за правильностью применения мер административного воздействия к нарушителям обязательных постановлений. Также к его компетенции были отнесены вопросы правового положения иностранцев и руководство деятельностью органов ЗАГС.

В условиях мирного строительства основные направления работы советской милиции претерпели некоторые изменения. Прежде всего, отпала необходимость в военизации милиции. По Положению о Народном комиссариате внутренних дел РСФСР от 24 мая 1922 г. на органы милиции были возложены поддержание порядка и спокойствия в стране, обеспечение проведения в жизнь декретов, законов и постановлений органов Советского государства, охрана гражданских учреждений, фабрик, заводов, рудников и т. д.

Помимо перечисленных нормативно-правовых актов, в изучаемый период организация и деятельность милиции регулировались вновь утвержденными Дисциплинарным уставом милиции, инструкциями участковому надзирателю, волостному милиционеру, посто-

вomu милиционеру, о порядке составления протоколов, о порядке наложения административных взысканий и др.

Реформа местных органов внутренних дел, в первую очередь милиции, осуществлялась поэтапно. До 1923 г. они действовали на основании Положения об отделах управления, утвержденного СНК РСФСР в январе 1920 г. 7 июля 1923 г. 2-я сессия ВЦИК десятого созыва приняла постановление о ликвидации отделов управления уездных исполкомов, передав административно-исполнительные функции в управления милиции. Вместо отделов управления в соответствии с декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 11 августа 1925 г. при губернских и областных исполнительных комитетах были созданы административные отделы, состоявшие из подотделов: общего, милиции, уголовного розыска, а также инспекции мест заключения.

В ноябре 1926 г. подобная реформа была осуществлена на уездном уровне. При этом вместо уездных управлений милиции при исполкомах были образованы административные отделы с подотделами: общим, милиции и уголовного розыска. В 1926 г. в крупных городах стали создаваться такие городские органы милиции, как управления и отделы.

Если численность общей (уездно-городской) милиции в восстановительный период резко сократилась, то службы ведомственной милиции, напротив, значительно пополнились новыми сотрудниками и расширились структурно. Вызвано это было экономическими и социальными причинами. Подразделения фабрично-заводской, горно-приисковой, промысловой, торгово-промышленной, ярмарочной, портовой и других видов ведомственной милиции активно формировались губернскими исполкомами.

6 февраля 1924 г. с учетом положительного опыта, накопленного на местах, СНК РСФСР принял постановление о ведомственной милиции. Последняя создавалась на договорных началах с администрацией охраняемых народнохозяйственных объектов и содержалась за их счет.

Основные задачи ведомственной милиции:

- охрана государственных предприятий, организаций и учреждений;
- поддержание общественного порядка на их территории;
- производство дознания по уголовным делам, возникающим на охраняемых объектах.

Важным условием повышения эффективности деятельности советской милиции по укреплению общественного порядка являлось развитие патрульной и постовой службы. В 20-х годах милицейские посты и патрули были организованы во всех республиканских,

краевых и областных центрах, а также крупных городах. В поддержании общественного порядка на улицах городов, в парках и пригородных зонах, во время проведения народных гуляний и празднеств участвовали конные подразделения милиции.

Постоянно возрастало значение деятельности милиции по обеспечению безопасности движения транспорта и пешеходов. Впервые новая должность инспектора по регулированию уличного движения была введена в 1928 г. Московским губернским административным отделом. На него возлагались обязанности по рациональному распределению транспортных потоков, установлению мест стоянок такси, непосредственному наблюдению за уличным движением и решению иных вопросов, связанных с обеспечением безопасности уличного движения. Накопленный в указанной сфере опыт получил распространение и в других крупных городах страны.

Однако этого оказалось недостаточно. Для улучшения данной работы вскоре были учреждены инспекции по регулированию уличного движения. Специальные подразделения с подобными полномочиями образовывались в крупнейших административных и промышленных центрах страны. Так, в Москве при городском управлении милиции был создан отдельный отряд, в Харькове – команда, в Баку и Тбилиси – дивизионы регулирования уличного движения (РУД).

В 1928 г. Отдел милиции НКВД РСФСР был преобразован в Управление милиции, в которое входили три группы: службы, подготовки и устройства.

В 20-е годы происходит ухудшение работы милиции, что обусловлено двумя факторами: переводом милиции на местный бюджет и, как следствие, сокращением ее численности и возложением на милицию значительного объема несвойственных ей задач.

В рассматриваемый период времени органы милиции вынуждены были осуществлять множество дополнительных функций: содействие инспекции косвенных налогов, помощь при взыскании продовольственного налога, взыскание штрафов за безбилетный проезд по железной дороге, принятие мер по исполнению судебных приговоров и определений по взысканию судебных издержек и штрафов, контроль за соблюдением правил рыболовства, содействие трудовой инспекции по вручению повесток и вызовам в суд, содействие страховым органам, надзор за соблюдением правил о мерах и весах, и т. д.

Лекция 9. Развитие органов внутренних дел Советского государства в 1930 – 1952 гг.

ПЛАН:

1. Расширение функций и структурные изменения органов внутренних дел в период с 1930 по 1941 гг.
2. Органы внутренних дел в период Великой Отечественной войны.
3. Развитие органов охраны правопорядка с 1946 по 1952 гг.

1. Расширение функций и структурные изменения органов внутренних дел в период с 1930 по 1941 гг.

В декабре 1930 г. народные комиссариаты внутренних дел союзных и автономных республик были ликвидированы. Эта мера официально преследовала цель усилить специализацию в управлении отдельными отраслями, относившимися к ведению НКВД.

После того, как НКВД РСФСР упразднили, было учреждено Главное управление коммунального хозяйства при Совете народных комиссаров республики. Впоследствии оно было преобразовано в Наркомат коммунального хозяйства.

В президиумы исполкомов соответствующего уровня передавались функции по руководству регистрацией актов гражданского состояния, приему в советское гражданство, выдаче заграничных паспортов, учету лиц, лишенных избирательных прав, контролю за обществами, не преследующими целей извлечения прибыли, административному устройству, наблюдению за деятельностью низового советского аппарата и т. д.

10 июля 1934 г. согласно постановлению ЦИК СССР был создан союзно-республиканский Народный комиссариат внутренних дел. В подчинение ему передавались органы государственной безопасности и милиции. На НКВД СССР были возложены обязанности по обеспечению революционного порядка и госбезопасности, охране социалистической собственности, записи актов гражданского состояния и пограничной охране.

В соответствии с постановлением правительства и приказами Наркомата внутренних дел СССР во всех союзных республиках (за исключением РСФСР) были образованы республиканские НКВД. В РСФСР республиканский наркомат внутренних дел не создавался, а был учрежден институт уполномоченного НКВД СССР. В автономных республиках, краях и областях были организованы управления НКВД.

Названным постановлением к компетенции НКВД СССР были отнесены обеспечение революционного порядка и государственной безопасности, охрана общественной (социалистической) собственности, запись актов гражданского состояния и пограничная охрана. В этой связи в составе НКВД СССР были образованы такие структурные подразделения, как Главное управление государственной безопасности (ГУГБ), Главное управление рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ), Главное управление пограничной и внутренней охраны, Главное управление пожарной охраны, Главное управление исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений, Отдел актов гражданского состояния и Административно-хозяйственное управление.

В соответствии с п. 8 постановления ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. при наркоме внутренних дел СССР было образовано Особое совещание (ОСО). Ему предоставлялось право применять к признаваемым общественно-опасными лицам в качестве меры наказания ссылку на срок до пяти лет под гласный надзор в местности, согласно специальному списку; высылку на срок до пяти лет под гласный надзор, с запрещением проживания в столицах союзных республик и крупных городах Союза ССР по специальным спискам; заключение в ИТЛ на срок до пяти лет; высылку за пределы Союза ССР являющихся общественно опасными иностранных подданных.

Кроме того, руководствуясь данным постановлением, Особое совещание могло выносить решения о применении гласного надзора по месту постоянного жительства; принудительного лечения к лицам, признанным невменяемыми; зачета в наказание срока предварительного заключения и об освобождении с прекращением дела. 3 апреля 1937 г. ОСО было предоставлено право применять заключение в ИТЛ сроком до 8 лет.

Указанные меры Особое совещание применяло на основе рассмотрения следственных дел, поступающих из органов НКВД. В состав Особого совещания входили заместители наркома внутренних дел СССР, уполномоченный НКВД СССР по РСФСР, начальник Главного управления рабоче-крестьянской милиции, народный комиссар внутренних дел союзной республики, на территории которой возникло дело. На заседаниях Особого совещания присутствовал Прокурор СССР или его заместитель.

Со временем в ведение НКВД были переданы многие другие подразделения. Так, 17 августа 1934 г., согласно постановлению ЦИК СССР, конвойные войска были включены в состав внутренней охраны НКВД СССР. На основании постановления СНК СССР от 22 ноября 1934 г. был образован отдел лесной охраны НКВД СССР. 15 марта

1936 г. он вошел в состав ГУРКМ, а 2 июля 1936 г. - в состав Главного управления лесоохраны и лесонасаждений при СНК СССР.

29 декабря 1934 г. была образована Главная инспекция пограничной, внутренней охраны и милиции НКВД СССР. 31 мая 1935 г. в составе Административно-хозяйственного управления создан Отдел трудовых колоний для несовершеннолетних. 15 июля 1935 года образовано Главное управление государственной съемки и картографии (в ведении НКВД оно находилось до сентября 1938 г.).

15 января 1936 г. организуется Управление особого строительства (строительство хлебогородков для хранения неприкосновенного фонда хлеба и фуража). 28 января 1936 г. Управление коменданта Московского Кремля передается из Наркомата обороны в НКВД. 3 марта 1936 г. было образовано Главное управление строительства шоссейных дорог. 26 июня 1936 г. в НКВД передается Центральное управление мер и весов.

В 1937 г. по решению февральско-мартовского Пленума ЦК ВКП(б) о реорганизации аппарата НКВД, с учетом важнейшего народнохозяйственного и оборонного значения железнодорожного транспорта, транспортный отдел ГУГБ НКВД СССР освобождается от охраны общественного порядка на железнодорожном транспорте, несения дежурств на вокзалах, борьбы с хищениями социалистической собственности, хулиганством и детской беспризорностью. Эти обязанности были возложены на вновь создаваемую железнодорожную милицию, а за ГУГБ сохранялись функции борьбы с «контрреволюцией на транспорте». Отдел железнодорожной милиции в составе ГУРКМ образовывался согласно совместному приказу НКВД и Наркомата путей сообщения от 26 июня 1937 г.

В изучаемый период реорганизации чаще всего подвергалось ГУГБ НКВД СССР. В декабре 1936 г., одновременно с изменением структуры ГУГБ, его подразделениям в целях конспирации были присвоены номера. В ходе очередной реформы в середине 1938 г. в составе 1-го управления (государственной безопасности) создан 6-й отдел для «оперативно-чекистского обслуживания» милиции, пожарной охраны, военкоматов.

16 апреля 1938 г. постановлением Президиума Верховного Совета СССР в ведение НКВД передается Центральное архивное управление. 17 апреля – акционерное общество «Интурист».

Между тем после упразднения в декабре 1930 г. НКВД РСФСР, руководство милицией и уголовным розыском было возложено на создаваемые при СНК союзных и автономных республик управления милиции и уголовного розыска. 31 декабря 1930 г. ВЦИК и СНК приняли постановление «О мероприятиях, вытекающих из ликви-

дации наркомвнудела РСФСР и наркомвнуделов автономных республик», которым на созданное при СНК РСФСР Главное управление милиции и уголовного розыска было возложено руководство и управление органами милиции и уголовного розыска, осуществление охраны общественного порядка и безопасности, охраны личной безопасности граждан, их прав и имущества, охраны государственного и общественного имущества и специальной охраны имущества учреждений и предприятий, имеющих государственное значение, а также борьба с преступностью и производство расследований преступлений в пределах, установленных УПК РСФСР, руководство исполнением судебных приговоров, организация ссылки без принудительных работ, учет высылаемых и ссылаемых, оказание содействия государственным органам в проведении установленных повинностей, а также подготовка кадров милиции и уголовного розыска.

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

25 мая 1931 г. СНК СССР утвердил первое общесоюзное Положение о рабоче-крестьянской милиции, которое действовало до 1962 г. Оно установило, что центральными органами РКМ являлись главные управления милиции союзных республик, созданные при совнаркомах, а местными – районные, городские, краевые и областные управления милиции, а также управления милиции автономных республик.

Главная задача рабоче-крестьянской милиции состояла в том, чтобы охранять революционный порядок и общественную безопасность. В частности, ей были поручены:

- наблюдение за проведением в жизнь законов и распоряжений центральных и местных органов власти, регулирующих революционный порядок и общественную безопасность;
- борьба с преступностью и расследование уголовных дел;
- охрана государственного и общественного имущества, а также личной безопасности граждан и их имущества.

4 октября 1931 г. СНК РСФСР утвердил положение о Главном управлении рабоче-крестьянской милиции при СНК. В названных нормативно-правовых актах открыто об организационной связи милиции с ОГПУ не упоминалось. Однако уже 27 декабря 1932 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «Об образовании Главного управления рабоче-крестьянской милиции при Объединенном Государственном Политическом управлении (ОГПУ) Союза ССР».

Тем самым впервые был создан общесоюзный орган отраслевого управления, на который возлагалось общее руководство милицией всей страны. Одновременно ЦИК и СНК СССР утвердили Положение о Главном управлении рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ СССР. В нем подробно регламентировались права и основные обязанности общесоюзного милицейского главка.

23 июля 1935 г. СНК СССР постановил, что «в целях решительной борьбы с аварийностью, неправильным использованием и хищническим отношением к автотранспорту» в системе Центрального управления шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта образуется Государственная автомобильная инспекция. В союзных и автономных республиках, краях и областях, городах Москве и Ленинграде был учрежден институт уполномоченных ГАИ, в районах – госавтоинспекторов. В марте 1936 г. Госавтоинспекция была передана в ведение ГУРКМ. В июле 1936 г. СНК СССР утвердил Положение о Государственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР.

В изучаемый период были созданы специальные подразделения милиции по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (БХСС). В течение первого года существования на аппараты БХСС возлагалась борьба с мелким вредительством, которая в 1938 г. была передана в ГУГБ НКВД СССР.

Быстрое развитие транспорта поставило перед милицией новые задачи по охране правопорядка, борьбе с хищениями и другими преступлениями на транспортных коммуникациях. В 1937 г. были образованы отделы железнодорожной милиции. Несколько позже отделы (отделения) милиции были созданы в портах и на пристанях.

Поиск новых организационных форм борьбы с преступностью приводил к созданию специализированных подразделений. В 30-е годы вслед за Москвой в крупных промышленных центрах стали формироваться команды (отряды) ночной охраны. В столице такая команда была образована в 1931 г. Она насчитывала 150 чел. и содержалась за счет отчислений от домовладений. Ее сотрудники патрулировали по установленным маршрутам пешком или на автомобилях.

В 1939 г. медицинские вытрезвители передаются из системы здравоохранения в систему НКВД и структурно входят в органы милиции. После принятия 1 сентября 1939 г. Закона «О всеобщей воинской обязанности» в обязанности милиции вошел учет военно-обязанных и призывников.

В 1940 г. на органы внутренних дел была возложена задача организации местной противовоздушной обороны. Основными задачами МПВО являлись:

- оповещение населения об угрозе нападения с воздуха;
- обучение граждан способам защиты от воздушных и химических средств нападения;
- маскирование населенных пунктов и объектов народного хозяйства;
- строительство убежищ, укрытий и других защитных сооружений;
- обеспечение населения средствами индивидуальной защиты;
- организация первой медицинской помощи в очагах поражения;
- ликвидация последствий воздушных налетов;
- борьба с пожарами;
- поддержание установленного общественного порядка в период воздушных налетов.

Новые существенные изменения произошли в предвоенные годы в системе уголовного розыска. В июне 1940 г. он был перестроен по линейному принципу. Отдел уголовного розыска включал четыре отделения, в том числе по борьбе с детской преступностью. Кроме того, в его составе создавалась следственная группа.

Аналогичным образом строился и созданный в апреле 1941 г. Отдел по борьбе с бандитизмом ГУРКМ НКВД СССР. Он состоял из пяти отделений. Четыре из них действовали по зонам СССР, пятое было следственным.

В 1941 г. в НКВД было организовано Управление учебных заведений для организации и руководства системой подготовки и переподготовки милицейских кадров.

В 1941 г. в структуру Главного управления рабоче-крестьянской милиции входили: отдел уголовного розыска; отдел БХСС; отдел наружной службы; политический отдел; отдел ГАИ; отдел железнодорожной милиции; паспортный стол; отдел местной противовоздушной обороны; научно-технический отдел; отдел по борьбе с бандитизмом.

В феврале 1941 г. из НКВД было выделено ГУГБ и образован Народный комиссариат государственной безопасности (НКГБ) СССР, в котором были сосредоточены функции политической полиции. В НКГБ входили: разведывательное управление; контрразведывательное управление; секретно-политическое управление; следственная часть на правах управления; управление коменданта Московского Кремля; вспомогательные отделы (кадров, секретариат, административно-хозяйственный, финансовый).

При ОГПУ СССР в апреле 1930 г. было создано Управление лагерей – УЛАГ, преобразованное в 1931 г. в Главное управление лагерей и трудовых поселений.

Лагерем руководил начальник. В управление лагеря входили: администрация, производственно-эксплуатационная, культурно-воспитательная и санитарная части.

Согласно изменившемуся ИТК в 1930 г. система ИТУ упростилась, в нее стали входить: исправительно-трудовые лагеря, дома заключения для осужденных к лишению свободы, трудовые колонии закрытого и открытого типа.

В 1930 г. в связи с ликвидацией НКВД союзных и автономных республик места заключения НКВД перешли в ведение НКЮ республик.

Согласно Временному положению о местах лишения свободы Главного управления исправительно-трудовых учреждений НКЮ РСФСР от 31 июля 1931 г. предусматривались следующие виды мест лишения свободы:

- изоляторы для подсудимых;
- пересыльные пункты;
- исправительно-трудовые колонии;
- больницы и учреждения для медицинской экспертизы;
- учреждения для несовершеннолетних правонарушителей.

В октябре 1934 г. места лишения свободы, находившиеся в ведении наркоматов союзных республик, были подчинены созданному НКВД СССР и его местным органам.

С 1937 г. формируется система тюрем, находившихся в подчинении десятого отдела Главного управления государственной безопасности НКВД СССР. Эти тюрьмы были предназначены для подсудимых и осужденных по делам о контрреволюционной деятельности.

Труд заключенных в этот период времени активно использовался в народном хозяйстве: на строительстве канала Москва-Волга, Байкало-Амурской железнодорожной магистрали, Архангельского и Соликамского целлюлозно-бумажных комбинатов и т. д.

Численность заключенных в колониях и исправительно-трудовых лагерях по состоянию на 1 января 1941 г. составила почти два миллиона человек.

2. Органы внутренних дел в период Великой Отечественной войны

В годы Великой Отечественной войны основные элементы системы органов внутренних дел не претерпели существенных изменений. Согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» органы внутренних дел перешли в полное подчинение военного командования.

20 июля 1941 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР наркоматы госбезопасности и внутренних дел были вновь объединены в НКВД СССР. В дальнейшем были предприняты меры по усилению эффективности следственной работы и ее более тесной увязке с агентурно-оперативной деятельностью. Для этого при контрразведывательном, секретно-политическом, экономическом и транспортном управлениях, а также при оперативном отделе ГУЛАГа НКВД СССР были образованы следственные отделения и группы.

С целью производства по наиболее серьезным делам создавалась Следственная часть по особо важным делам НКВД СССР.

С июля 1941 г. в структуру центрального аппарата НКВД СССР входили секретариат Наркомата, контрольно-инспекторская группа при наркомате, секретариат ОСО, оперативно-чекистские управления и отделы, административно-оперативные подразделения (в том числе главные управления милиции и пожарной охраны; управления – тюремное, государственными архивами, по делам военнопленных и интернированных, комендатуры Московского Кремля), управления войск (в том числе Главное управление пограничных войск, управления оперативных войск и военного снабжения; Политуправление войск НКВД, Военно-строительный отдел и Штаб истребительных батальонов), управления исправительно-трудовых лагерей (включая ГУЛАГ), а также административно-хозяйственные подразделения.

В апреле 1943 г. НКВД СССР был вновь разделен на два самостоятельных наркомата – НКВД СССР и НКГБ СССР. Кроме того, из него выделилось Управление контрразведки «Смерш», оказавшееся в ведении Наркомата обороны СССР.

К числу задач НКГБ в этот период времени были отнесены:

- ведение разведывательной работы за границей;
- борьба со шпионской, диверсионной, террористической деятельностью иностранных разведок внутри СССР;
- борьба со всякого рода антисоветскими элементами и проявлениями среди различных слоев населения;
- охрана руководящих кадров партии и правительства.

С началом войны происходит ухудшение деятельности органов НКВД практически по всем направлениям. Это объясняется рядом причин: многие обученные воинскому делу сотрудники милиции либо были призваны в ряды Красной Армии (особенно в прифронтовых районах), либо ушли добровольцами на фронт (на фронте оказалось 25 % личного состава милиции); на освобожденные места пришли лица, негодные к строевой службе, пенсионеры, необученная молодежь и женщины; дезертиры пополнили армию уголовников; на органы внутренних дел был возложен ряд дополнительных обязанностей. Сотрудники милиции были переведены на двухсменный режим работы (по 12 ч).

В годы Великой Отечественной войны значительно возросли и полномочия органов внутренних дел. В дополнение к прежним они стали осуществлять борьбу с военным и трудовым дезертирством, мародерством, паникерами, распространителями всякого рода провокационных слухов и измышлений.

Помимо этого на органы НКВД были возложены и другие задачи:

- создание партизанских отрядов, диверсионных групп для борьбы с немецко-фашистскими захватчиками на оккупированной территории и создание истребительных батальонов для борьбы с парашютным десантом противника, лазутчиками и диверсантами;
- изъятие оружия у населения, организация сбора оружия и боеприпасов, оставшихся на полях сражений;
- охрана тыла действующей армии.

Новой, весьма важной задачей советской милиции в этот период явился розыск детей, пропавших при эвакуации и других обстоятельствах военного времени. В составе Главного управления милиции был создан Центральный справочный адресный детский стол, а при республиканских, областных, районных и городских органах милиции – справочные адресные детские столы. 21 июня 1943 г. на базе Отдела колоний для несовершеннолетних Управления исправительно-трудовыми колониями ГУЛАГа был образован Отдел по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью НКВД СССР.

В годы Великой Отечественной войны для победы активно используется и труд заключенных. Они участвовали в строительстве оборонительных сооружений, принимали непосредственное участие в выпуске боеприпасов и вооружения. Часть заключенных, осужденная за бытовые и должностные преступления, была отправлена на фронт с возможностью искупить свою вину.

Для предателей и лиц, сотрудничавших с фашистскими оккупантами, Указом от апреля 1943 г. предусматривалось их содержание в лагерях осужденных на каторжные работы в составе отдельных ИТЛ.

Во время войны в системе ИТУ создаются лагеря для военнопленных. В НКВД создается Главное управление по делам военнопленных и интернированных.

3. Развитие органов охраны правопорядка с 1946 по 1952 гг.

После окончания Великой Отечественной войны органы внутренних дел столкнулись с большими проблемами. Послевоенная разруха привела к крайнему обострению социальной обстановки в стране. Наблюдался рост преступности во многих регионах. Доступность огнестрельного оружия привела к тому, что преступники зачастую были хорошо вооружены, в том числе гранатами, карабинами, автоматами. Это придавало преступлениям особую дерзость и опасность. Одной из причин острой криминогенной обстановки были массовые амнистии уголовников, проводившиеся много раз в послевоенные годы. Нерешенной оставалась проблема комплектования органов внутренних дел опытными и квалифицированными кадрами. За годы войны органы внутренних дел потеряли многих опытных работников, и в первые послевоенные годы повсеместно наблюдался значительный некомплект личного состава. Такое положение отрицательно сказывалось на деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и борьбе с преступностью. В связи с этим необходимо было провести соответствующие организационные меры по укреплению органов внутренних дел.

В этот период организация и деятельность органов внутренних дел СССР приводится в соответствие с потребностями мирного времени. В марте 1946 г. НКВД СССР, как и другие наркоматы, был переименован в Министерство внутренних дел СССР, наркоматы внутренних дел союзных и автономных республик – в министерства.

В первые послевоенные годы роль и значение органов внутренних дел неуклонно снижались при одновременном укреплении органов госбезопасности. В ноябре 1946 г. в составе МГБ СССР было образовано Особое совещание. В январе 1947 г. из МВД в МГБ были переданы внутренние войска и транспортная милиция; в апреле 1948 г. – войска по охране особо важных объектов промышленности и железных дорог; в апреле 1949 г. – Государственное хранилище ценностей (ГОХРАН); в октябре 1949 г. из МВД в МГБ переданы пограничные войска и милиция.

В июле 1949 г. утверждается новое Положение о Главном управлении исправительно-трудовых лагерей и колоний МВД СССР. Основными задачами Главного управления согласно этому Положению являются: исполнение приговоров, организация охраны, исправление и перевоспитание заключенных.

После окончания войны продолжилось организационное укрепление милиции. В 1946 г. отдел уголовного розыска Главного управления милиции МВД СССР был преобразован в управление уголовного розыска. Деятельность его строилась по территориальному принципу.

В связи с продолжавшимся ростом преступлений в ряде городов в послевоенные годы на особое положение была переведена милиция Москвы, столиц союзных республик, Ленинграда, Архангельска, Мурманска и Владивостока. Подразделения милиции в этих городах были перестроены по войсковому принципу, на них распространялись уставы Советской Армии, улучшалась их техническая оснащенность.

17 января 1946 г. МВД СССР издало приказ об усилении борьбы с преступностью на всей территории страны. Данный приказ потребовал повысить качество оперативной работы, для чего предусматривался широкий комплекс мер по предупреждению и своевременному раскрытию преступлений. Особенное внимание в этой работе отводилось борьбе с преступными группировками и бандами.

4 июня 1947 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР была ужесточена уголовная ответственность за кражу личного имущества граждан и разбой. В уголовное законодательство вводилась норма, предусматривавшая ответственность за недонесение о достоверно известном готовящемся или совершенном разбое. В это время сотрудники милиции особое внимание обращали на ликвидацию воровских и грабительских шаек.

13 сентября 1946 г. Совет Министров СССР издает постановление, которое предусматривало активизацию борьбы правоохранительных органов со спекуляцией. На базарах и рынках всех крупных городов были созданы филиалы отделений милиции, на которые возлагалась борьба со спекуляцией, мошенничеством, карманными кражами.

В 1947 г. отдел БХСС Главного управления милиции МВД СССР также был преобразован в управление по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией.

В октябре 1949 г. решением Советского правительства милиция была передана из МВД в Министерство госбезопасности. Эта мера в основном была вызвана временным расширением функций милиции по обеспечению государственной безопасности, необходимостью обеспечить более тесное взаимодействие органов госбезопасности и милиции в борьбе с преступностью.

Реорганизация во многом была связана и с широким распространением бандитизма в западных областях Украины и Белоруссии, а также в Латвии, Литве, Эстонии. Деятельность органов внут-

ренных дел по ликвидации банд буржуазных националистов протекала во взаимодействии с другими подразделениями НКВД, внутренними войсками, частями Советской Армии. Формировались войсковые группы, истребительные батальоны, создавались группы содействия милиции. Сложность этой работы заключалась в том, что националистические банды, действовавшие в западных областях Украины, Белоруссии и в Прибалтике, испытав на себе удары частей Советской Армии, подразделений органов милиции и внутренних войск, ушли в подполье и борются с ними в таких условиях было крайне сложно. Тем не менее, постоянные мероприятия органов внутренних дел по борьбе с бандитизмом в этих районах, сочетавшиеся с активной агитационной работой среди населения, привели к постепенному распаду бандитских формирований на территории Западной Белоруссии, Западной Украины и Прибалтики.

Много внимания в изучаемый период уделялось совершенствованию нормативно-правовой регламентации деятельности милиции. В 1948 г. был введен в действие новый Дисциплинарный устав милиции, сыгравший важную роль в укреплении дисциплины в милиции и обеспечении законности в ее деятельности. В том же году был принят Устав постовой и патрульной службы милиции, определивший задачи этой службы милиции, порядок ее несения, обязанности и права постовых и патрульных. Устав предусматривал создание офицерских постов милиции, установил категории постов, уточнил правила составления дислокации. В 1952 г. Устав постовой и патрульной службы был дополнен новыми положениями.

После передачи милиции и уголовного розыска в августе 1950 г. МГБ СССР осуществило реорганизацию Главного управления милиции. В составе ГУМ было образовано три управления: управление милицейской службы (охрана общественного порядка и безопасности в стране, проведение административных мероприятий по исполнению законов и распоряжений центральных и местных органов власти, регулирующих управление в области охраны общественного порядка и борьбы с преступностью); управление по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией; управление уголовного сыска. Соответствующим образом менялась структура управления милиции и на нижестоящем уровне. Кроме того, образовывался ряд отделов по видам деятельности милиции.

Согласно приказу МВД СССР от 4 февраля 1950 г. «Об усилении работы по розыску бежавших из мест заключения и спецпоселенцев-выселенцев, бежавших из мест обязательного поселения» ГУББ МВД СССР было реорганизовано в Главное управление МВД

СССР по оперативному розыску. В июле 1950 г. оно также было передано в состав МГБ СССР.

По мере утраты значительного числа функций, связанных с обеспечением общественного порядка, МВД меняло основные направления своей деятельности. Во исполнение постановления Совета Министров СССР от 6 мая 1951 г. войска МВД СССР по охране особо важных объектов промышленности и железных дорог были расформированы, а охрана промышленных предприятий, железных дорог, шоссейных дорог и сооружений была передана военизированной охране министерств и ведомств. В мае того же года конвойные войска были реорганизованы в конвойную охрану МВД СССР. В свою очередь, это повлекло сокращение штатной численности, снижение уровня социальной и правовой защиты их личного состава. В июне 1951 г. были расформированы войска по охране особых лагерей и тюрем, лагерей военнопленных, а охрана данных объектов поручалась военизированной охране ГУЛАГа МВД СССР. В августе 1952 г. военизированная охрана из МВД была передана в МГБ.

Одновременно на МВД возлагались все новые хозяйственные обязанности. Так, согласно постановлению Совета Министров СССР от 20 мая 1950 г. «О мероприятиях по увеличению добычи и производства асбеста» в составе МВД СССР было образовано Главное управление исправительно-трудовых лагерей асбестовой промышленности. Во исполнение постановления Совета Министров СССР от 30 сентября 1950 г. «О развитии геологоразведочных работ на золото по МВД СССР в 1951 - 1955 годах» в составе МВД СССР было создано Геологическое управление.

Таким образом, в 1949 -1952 гг. в результате передачи милиции и уголовного розыска в состав МГБ, МВД значительно изменило свой «профиль». Вместе с тем, объем выполняемых министерством функций оставался очень значительным. На передний план при этом выдвигалась разного рода хозяйственная деятельность, осуществлявшаяся преимущественно силами заключенных ГУЛАГа.

Лекция 10. Развитие органов внутренних дел в 1953 – 1991 гг.

П Л А Н :

1. Органы внутренних дел в 1953 – 1960 гг.
2. Органы внутренних дел в 1961 – 1991 гг.

1. Органы внутренних дел в 1953 – 1960 гг.

Значительные изменения произошли в системе органов внутренних дел после смерти И.В. Сталина. 5 марта 1953 г. на совместном заседании Пленума ЦК КПСС, Совета Министров СССР и Президиума Верховного Совета СССР было признано целесообразным объединить Министерство внутренних дел и Министерство государственной безопасности в одно министерство – МВД СССР, которое возглавил Л.П. Берия.

Следует отметить, что подобные организационные изменения НКВД-МВД во многом связаны с причинами скорее не объективного, а субъективного характера. Такие перестановки диктовались интересами политической и аппаратной борьбы, стремлением иметь во главе силового ведомства надежного, преданного руководству партии человека.

После этого органы внутренних дел незамедлительно стали избавляться от производственных и хозяйственных функций. Постановлением Совета Министров СССР от 16 марта 1953 г. Главпромстрой и Главспецстрой были переданы из МВД СССР в ведение 1-го Главного управления при Правительстве СССР. Постановлением Совета Министров СССР от 18 марта 1953 г. из ведения МВД СССР в другие министерства были переданы Дальстрой, Енисейстрой, Куйбышевгидрострой, Сталинградгидрострой, Главспецнефтьестрой, Главные управления лагерей железнодорожного строительства, шоссейных дорог, Особый дорожно-строительный корпус, Главасбест, Главслюда и многие другие подразделения.

Вскоре после объединения министерств был арестован и расстрелян Л.П. Берия. Начиналась работа по коренной перестройке всей системы правоохранительных органов. 1 сентября 1953 г. был упразднен орган внесудебной репрессии – Особое совещание при министре внутренних дел СССР. Вслед за этим в январе 1954 года при Совете Министров Союза ССР организуется Комитет государственной безопасности. Органы госбезопасности в очередной раз были выведены из системы МВД. Одновременно с этим был взят курс на освобождение МВД и от производственно-хозяйственных функций.

В апреле 1955 г. было организовано Министерство внутренних дел РСФСР. Несколько позже были разработаны и утверждены положения о министерствах внутренних дел союзных республик, определившие их права и обязанности.

В рамках объявленного курса на ослабление централизации управления органами внутренних дел был восстановлен принцип двойного подчинения. Все управления министерства внутренних дел и управления милиции в краях и областях были реорганизованы в управления внутренних дел исполнительных комитетов краевых, областных Советов депутатов трудящихся. Органы милиции в районах, городах и рабочих поселках преобразовывались в отделы милиции исполкомов соответствующих Советов. Был установлен порядок, в соответствии с которым назначения начальников органов милиции утверждались на сессиях местных Советов.

Началась работа по сокращению штатной численности органов внутренних дел, упрощению их структуры. Во втором полугодии 1954 г. закончилось перераспределение штатной численности милиции с учетом количества населения, состояния и характера преступности в республиках, краях и областях. В 1956 г. решением ЦК КПСС политические органы в милиции и должности заместителей начальников по политической части были упразднены.

В том же году специальным постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по улучшению работы Министерства внутренних дел СССР» были предусмотрены меры по укреплению кадров милиции: сокращена численность руководящего, обслуживающего и канцелярского персонала, за счет чего расширились штаты городских и районных отделов милиции.

Только центральный аппарат Главного управления милиции МВД СССР был сокращен на 48,8 %. По сути, начался новый этап «чистки» органов внутренних дел.

В то же время существенно расширяется сеть ведомственных учебных заведений. С 1956 по 1958 г. было открыто 12 средних специальных школ милиции. В 1959 г. в системе профессионального образования МВД насчитывалось 38 учебных заведений (высшая школа, 24 средних школы, 7 специальных средних школ, 6 военно-учебных заведений). В органах внутренних дел была введена обязательная первоначальная подготовка для всех принимаемых на должности рядовых сотрудников, командиров взводов, участковых уполномоченных и дежурных по органам внутренних дел.

Демократизация общественной и государственной жизни середины пятидесятых годов нашла воплощение и в сфере охраны общественного порядка. В ноябре 1958 г. были созданы доброволь-

ные народные дружины (ДНД). ЦК КПСС и Совет Министров СССР 2 марта 1959 г. приняли постановление «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране». В союзных республиках с учетом местных условий также были разработаны и приняты свои положения о добровольных народных дружинах по охране общественного порядка. ДНД создавались из рабочих, служащих, колхозников, студентов и пенсионеров. Главным в деятельности ДНД являлось предупреждение правонарушений и проведение разносторонней воспитательной работы. К 1962 г. в стране насчитывалось уже 130 тыс. дружин, объединивших в своих рядах более 4 млн чел. Получили распространение в это время и другие формы участия общественности в борьбе за законность и правопорядок: товарищеские суды, посты охраны социалистической собственности, оперативные комсомольские отряды и др.

12 июня 1953 г. Совет Министров СССР принял постановление, согласно которому ГУЛАГ был передан из подчинения МВД в распоряжение Министерства юстиции, а управления ИТЛ на местах – в состав республиканских министерств и управлений юстиции. Однако на практике произошло ухудшение положения в системе ИТЛ, и в январе 1954 г. они были возвращены в МВД.

В июле 1954 г. было введено в действие Положение об исправительно-трудовых лагерях и колониях МВД СССР. Согласно Постановлению основными задачами ИТУ считались: создание условий, исключающих возможность совершения осужденными преступлений, исправление и перевоспитание заключенных на основе приобщения их к общественно полезному труду.

В 1956 г. издается постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по улучшению работы МВД СССР», которое предусматривает:

- ликвидацию исправительно-трудовых лагерей;
- укрепление воспитательных аппаратов за счет введения должностей начальников отрядов;
- принятие решительных мер по прекращению деятельности и существования уголовно-бандитских группировок;
- создание собственной производственной базы.

С этого времени в системе ИТУ появляются исправительно-трудовые колонии, образованные из исправительно-трудовых лагерей.

Положение об исправительно-трудовых колониях и тюрьмах МВД СССР 1958 г. и принятые Основы уголовного законодательства СССР оказали заметное влияние на укрепление законности и порядка в деятельности ИТУ.

2. Органы внутренних дел в 1961 – 1991 гг.

Начало 60-х годов было ознаменовано новой реорганизацией МВД СССР. В 1960 г. МВД СССР было упразднено, а его функции переданы в МВД союзных республик. Председатель Совета Министров СССР Н. С. Хрущев подписал постановление Правительства, в котором говорилось: «Совет Министров СССР постановляет: признать целесообразным упразднение Министерства внутренних дел СССР, передав его функции министерствам внутренних дел союзных республик». Часть функций МВД СССР была передана другим министерствам (связи, Министерству обороны, Министерству среднего машиностроения и т. д.). На практике ликвидация союзного МВД привела к усложнению координации работы республиканских органов охраны общественного порядка, что отрицательно сказалось на деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

В августе 1962 г. МВД РСФСР было переименовано в Министерство охраны общественного порядка (МООП). Все республиканские министерства внутренних дел также переименовывались. В целом это не привело к изменению функций и полномочий органов внутренних дел.

В августе 1962 г. принимается новое Положение о советской милиции, утвержденное Советом Министров СССР. В Положении были перечислены основные задачи милиции, определены их место и роль в системе органов государственного управления. Милиция определялась как административно-исполнительный орган власти, призванный охранять общественный порядок в городах, населенных пунктах и на транспортных магистралях, обеспечивать охрану социалистической собственности, личности и прав граждан от преступных посягательств, своевременно предупреждать, пресекать и раскрывать уголовные преступления. Одновременно с этим было принято решение о введении в милиции торжественной Присяги и учреждении для республиканских, областных, краевых и крупных городских гарнизонов милиции Красных знамен.

Восстановление единой общесоюзной системы органов внутренних дел было осуществлено только в июле 1966 г. В целях обеспечения оперативного руководства деятельностью органов внутренних дел образуется союзно-республиканское Министерство охраны общественного порядка СССР. Министром назначается Н. А. Щелоков, проработавший на этом посту 16 лет. В составе союзного Министерства были созданы структурные подразделения, охватывающие основные направления деятельности органов внутренних дел: Главное управление милиции, Главное управление

мест заключения, Следственное управление, Главное управление внутренних войск, Главное управление пожарной охраны и другие подразделения. Министерства внутренних дел союзных республик были подчинены союзному Министерству. Восстанавливался централизованный порядок управления.

В 1965 г. вновь вводятся должности заместителей начальников милиции по политико-воспитательной работе, в обязанности которых входит организационная и воспитательная работа среди личного состава по соблюдению законности и норм морали.

В 1966 г. Постановлением Совета Министров «О мерах по усилению борьбы с преступностью» на милицию возлагается функция осуществления гласного административного надзора за рецидивистами и лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

На милицию также возлагаются обязанности: обеспечивать проверку ходатайств общественных и государственных организаций и исполнение постановлений судов о направлении злостных пьяниц в лечебно-трудовые профилактории; оказывать помощь комиссиям при исполкомах местных Советов в принятии воспитательных мер в отношении подростков и лиц, их опекающих, предупреждать детскую рецидивную преступность; пресекать паразитический, антиобщественный образ жизни и бороться с бродяжничеством и попрошайничеством.

В ноябре 1968 г. Министерство охраны общественного порядка было переименовано в Министерство внутренних дел СССР. Одновременно перестройке подверглась система органов внутренних дел в городах и районах. Здесь были созданы отделы (управления) внутренних дел, в которые вошли также аппараты государственного пожарного надзора, исправительных работ. При них были созданы следственные отделения, которые в прямом подчинении у начальников горрайотделов не находились.

Существенной реорганизации подвергся центральный аппарат МВД СССР в феврале 1969 г. Главное управление милиции ликвидируется. В качестве самостоятельных структурных подразделений создаются Управление административной службы милиции, Управление уголовного розыска, Управление по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией, Управление государственной автомобильной инспекции, Управление специальной милиции, Управление транспортной милиции. Для повышения уровня организаторской работы в МВД СССР было образовано Организационно-инспекторское управление, которое в 1972 году преобразуется в Штаб МВД СССР. Подобные изменения были произведены в МВД союзных и автономных республик, крае-

вых и областных УВД. Это позволило поднять на качественно новый уровень планирование, контроль и проверку исполнения, обобщение и распространение передового опыта, информационно-аналитическую работу, координацию деятельности служб и подразделений. В этих целях в МВД был создан Главный научно-исследовательский центр управления и информации (ГНИЦУИ), а в МВД-УВД – информационные центры.

Развивается сеть научных учреждений системы МВД СССР. В 1969 г. была образована Центральная научно-исследовательская криминалистическая лаборатория (ЦНИКЛ), укреплен ВНИИ МВД СССР. Вскоре были созданы Всесоюзный научно-исследовательский институт безопасности движения, научный центр исследования проблем управления при Академии МВД СССР.

В декабре 1970 г. в отделениях вневедомственной охраны при органах внутренних дел создаются строевые отделения ночной милиции.

В 1971 г. в органах внутренних дел вводятся Дисциплинарный устав и Положение о товарищеских судах.

В этом же году при городских и районных ОВД начали создаваться специальные комендатуры по учету и надзору за условно осужденными к лишению свободы и условно освобожденными из мест лишения свободы.

В 1973 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью», который закрепил двойное подчинение органов милиции, как по вертикали – соответствующему органу, так и по горизонтали – местным Советам.

8 июня 1973 г. было утверждено «Положение о советской милиции», в котором определялись основные задачи милиции:

- обеспечение общественного порядка;
- предупреждение и пресечение правонарушений;
- охрана социалистической собственности, прав и законных интересов граждан, предприятий, организаций и учреждений от преступных посягательств и иных антиобщественных действий;
- раскрытие преступлений.

В целях улучшения работы по предупреждению преступлений в 1974 г. в органах внутренних дел образуется профилактическая служба. Эта служба была образована в составе уголовного розыска, поскольку подавляющее большинство преступлений регистрировалось именно по линии уголовного розыска. В составе Главного управления уголовного розыска было создано соответствующее управление с отделами индивидуальной и общей профилактики.

На профилактическую службу были возложены функции изучения причин, условий и обстоятельств, «способствующих совершению правонарушений, информирование о них администрации предприятий и организаций; выявление лиц, ведущих антиобщественный образ жизни, и проведение с ними конкретной профилактической работы». Были приняты комплексные планы профилактики правонарушений, увязанные с перспективными и текущими планами экономического и социального развития республик, краев, областей.

В 1977 г. в системе уголовного розыска на базе детских комнат милиции были созданы инспекции по делам несовершеннолетних. Они тесно взаимодействовали с педагогическими и трудовыми коллективами, комсомольскими организациями, активом общественных пунктов охраны порядка, комиссиями по делам несовершеннолетних, инспекциями по делам несовершеннолетних на общественных началах, создаваемыми по месту жительства, общественными воспитателями несовершеннолетних.

Перестройка, начатая в 1985 г., открыла новый этап в развитии системы органов внутренних дел страны. Процесс суверенизации союзных республик привел к изменению правового статуса их государственных органов, в том числе и органов внутренних дел. Для любого переходного периода характерной чертой является частая смена руководителей различных звеньев государственного аппарата. Это подтверждается и последним периодом существования МВД СССР. Так, с 1986 по 1991 г. сменилось четыре министра: А. В. Власов, В. В. Бакатин, Б. К. Пуго, В. П. Баранников. Такого рода перестановки сопровождались многочисленными кадровыми перестановками аппарата управления.

В 1986 г. в МВД была проведена чистка кадров, в результате перегибов в ее проведении значительно ухудшился кадровый состав, что было признано в 1987 г. Пленумом ЦК КПСС.

В 80-е годы большую остроту приобретает проблема усиливающейся в стране наркомании. В целях активизации борьбы с этим явлением в МВД СССР, МВД республик, УВД краевых и областных исполкомов и крупных городских отделах внутренних дел были созданы координационные комиссии для обеспечения взаимодействия с другими ведомствами и учреждениями.

В ноябре 1987 г. были образованы отряды милиции специального назначения (спецназ). 3 октября 1988 г. вместо спецназа были созданы отряды милиции особого назначения (ОМОН), основной задачей которых является поддержание порядка при проведении различных массовых мероприятий, стихийных бедствиях, катастрофах и т. п. В начале 1989 г. в составе МВД СССР было создано

6-е Главное управление по борьбе с организованной преступностью.

Мероприятия по перестройке жизни страны логически привели к необходимости глубокой реформы политической системы. Ее главной целью стала демократизация системы государственного управления, ослабление централизации, расширение компетенции республиканских органов. В октябре 1989 г. было образовано Министерство внутренних дел РСФСР. Были внесены изменения в структуру центральных аппаратов МВД СССР, министерств внутренних дел союзных республик, утверждена структура центрального аппарата МВД РСФСР. МВД РСФСР состояло: из Главного управления уголовного розыска, Главного управления БХСС, Шестого управления, Главного следственного управления, Главного управления по охране общественного порядка, Главного управления по исправительным делам, Главного управления лесных ИТУ, Управления государственной автомобильной инспекции, Управления пожарной охраны, Управления профилактической службы, Управления внутренних дел на транспорте. Создавались дополнительно следующие службы: Политическое управление, Организационно-инспекторское управление, Экспертно-криминалистическое управление, Управление кадров, Управление капитального строительства, Медицинское управление, Хозяйственное управление, Отдел военно-мобилизационной работы и гражданской обороны, Оперативно-техническое управление, Управление материально-технического снабжения, Отдел по взаимодействию со средствами массовой информации, Управление делами. При МВД РСФСР действовали также: Республиканский информационный центр, Главное управление охраны, Управление торговли. 22 октября 1991 г. Советом Министров РСФСР было утверждено положение о Министерстве внутренних дел РСФСР, в котором определялись задачи, функции и структура центрального аппарата МВД РСФСР.

После распада СССР в 1991 г. 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 Министерства внутренних дел СССР, находившиеся на территории Российской Федерации, перешли под юрисдикцию России.

В 1961 г. в системе ИТУ создаются экспериментальные колонии-поселения, развивается сеть спецкомендатур через направление осужденных на стройки народного хозяйства. В колонии-поселения направлялись осужденные за совершения преступлений по неосторожности, впервые осужденные на срок до пяти лет.

В 1969 г. был принят общесоюзный законодательный акт в области исполнения наказаний – Основы исправительно-трудового законодательства СССР.

К этому времени система ИТУ включала в себя колонии общего, усиленного, строгого и особого видов режима, колонии-поселения, воспитательно-трудовые колонии общего и усиленного режима, следственные изоляторы, тюрьмы, межобластные специальные больницы. В принципе такая система ИТУ существует и по сей день.

Новые задачи ИТУ были определены в Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР в мае 1970 г.: укрепление, дальнейшее развитие и совершенствование производственно-технической базы ИТУ, повышение производительности труда осужденных, улучшение системы общеобразовательного и профессионально-технического обучения, укрепление кадрового состава сотрудников ИТУ необходимыми специалистами и расширение сети ведомственных образовательных учреждений.

Общее руководство системой ИТУ осуществляли в МВД два главка: Главное управление исправительно-трудовых учреждений (ГУИТУ) и Главное управление лесных исправительно-трудовых учреждений (ГУЛИТУ), действовавшее в МВД с 1968 г. Деятельность ГУЛИТУ регулировалась Положением о ГУЛИТУ. Приказом МВД от 8 декабря 1977 г. было утверждено Положение о ГУИТУ МВД СССР, в котором определялись задачи ГУИТУ.

Для исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы, была создана специальная служба – 5-е Главное управление МВД СССР.

В 1983 г. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР «О внесении изменений и дополнений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы РСФСР» была введена дополнительная статья в УК, которая устанавливала уголовную ответственность за злостное неповиновение требованиям администрации ИТУ.

**Лекция 11. Органы предварительного следствия
Советского государства
(октябрь 1917 г. – 1991 г.).**

П Л А Н:

1. Органы предварительного следствия в начальный период Советской власти. Статус дознания (октябрь 1917 г. – 1920 г.).
2. Развитие органов предварительного следствия в системе суда и прокуратуры (1921 – 1991 гг.).
3. Органы предварительного следствия в иных правоохранительных ведомствах (1921 – 1991 гг.).

1. Органы предварительного следствия в начальный период Советской власти. Статус дознания (октябрь 1917 г. – 1920 г.)

Советская власть ликвидировала институт судебных следователей, но от предварительного следствия как стадии уголовного процесса не отказалась. Поэтому перед ней возникла проблема учреждения органов предварительного следствия.

Начало этому процессу положил Декрет Совнаркома «О суде» № 1 от 22 ноября 1917 г. На его основе губернскими или городскими Советами учреждались следственные комиссии по делам революционных трибуналов. Эти судебные органы образовывались для борьбы против контрреволюционных сил и некоторых иных тяжких преступлений. В данных случаях предварительное следствие было обязательным.

По Декрету о суде № 1 организовывались также местные суды, своей подсудностью похожие на прежние мировые суды. На местных судей были возложены функции предварительного следствия по делам, не подсудным революционным трибуналам.

Совнарком 7 марта 1918 г. принял Декрет «О суде» № 2, которым предварительное следствие по делам, превышающим подсудность местного суда (т. е. по делам окружных народных судов), возлагалось на следственные комиссии в составе трех человек, образуемые уездными или городскими Советами. Следственные комиссии по делам революционных трибуналов и следственные комиссии по делам окружного суда строили свою работу на сочетании индивидуальных и коллегиальных начал. Дело поручалось и велось одним членом следственной комиссии, однако наиболее важные вопросы расследования (обыск, выемка, избрание меры пресечения, предъявление обвинения, прекращение дела, предание суду) разрешались коллегиально. Такой порядок организации следствия надо признать обоснованным, поскольку предоставить

полную самостоятельность члену следственной комиссии было бы нецелесообразно ввиду отсутствия органов надзора за следствием.

Совнарком РСФСР 7 декабря 1917 г. принял решение об организации Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности (ВЧК). Эта комиссия создавалась как многофункциональное учреждение, имеющее широкую сеть местных органов (губернская ЧК, уездная ЧК, городская ЧК). Одно из направлений деятельности ЧК – проведение предварительного следствия, хотя юридически ЧК рассматривалась как орган дознания.

Таким образом, в своем первоначальном виде регулярный следственный аппарат Советского государства может быть представлен в следующем виде: следственная комиссия по делам революционного трибунала, следственная комиссия по делам окружного народного суда (одна на уезд или на город губернского подчинения) и Всероссийская и местные чрезвычайные комиссии по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности.

Начавшаяся в середине 1918 г. гражданская война привела к значительным изменениям в организации предварительного следствия. Наиболее существенная перемена выразилась в превращении ЧК в главный орган предварительного следствия. В отделах ЧК создавались следственные комиссии, следствием в которых занимались должностные лица, носившие в разное время различные наименования – следователь, уполномоченный, сотрудник и т. д.

Следственные комиссии по делам общих революционных трибуналов существовали почти до конца гражданской войны. Однако они не выдержали конкуренции со стороны более мощных государственных органов – ЧК. Поэтому в марте 1920 г. было принято решение об их ликвидации и сосредоточении предварительного следствия по подсудности революционных трибуналов целиком в ведении ЧК. В революционных трибуналах были учреждены должности следователей-докладчиков, призванных давать заключения относительно полноты и качества поступающих в трибунах следственных производств или производить отдельные следственные действия.

Положение о народном суде от 30 ноября 1918 г. подчинило уездные (городские) следственные комиссии новому учреждению юстиции – губернскому совету народных судей; кроме того, они были лишены права своей властью прекращать уголовное преследование. В ряде мест были организованы губернские уголовно-следственные комиссии.

В соответствии с Положением о народном суде от 21 октября 1920 г. были ликвидированы уездные (городские) следственные комиссии и введен институт народных следователей. Территория уезда (города) делилась на следственные участки, которые обслуживались следователями единолично. Коллегиальные начала в предварительном следствии полностью упразднились. Для расследования крупных дел при губернских комиссариатах юстиции состояли следователи по важнейшим делам. Ликвидация следственных комиссий вызывалась в первую очередь потребностью ускорить расследование преступлений.

Были созданы специальные органы предварительного следствия в вооруженных силах, хотя Советская власть поначалу отрицала необходимость существования военной юстиции. Положение о революционных военных трибуналах от 4 февраля 1919 г. и Положение о военных следователях от 30 сентября 1919 г. предусматривали ведение предварительного следствия военными следователями, состоящими при революционных военных трибуналах разного уровня и при окружных и губернских военных комиссариатах. Военные следователи революционных трибуналов действовали самостоятельно под надзором председателя судебного органа, а следователи окружных и губернских военных комиссариатов объединялись в следственные коллегии, которые рассматривали все постановления следователей о направлении уголовных дел.

Военные следователи расследовали преступления военного характера, совершенные военными служащими или служащими армии и флота.

Следственными функциями обладали комиссии по борьбе с дезертирством и комиссии по делам несовершеннолетних.

Таким образом, в годы гражданской войны предварительное следствие вели чрезвычайные комиссии по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности (ВЧК, местные и специальные ЧК), следственные комиссии общих революционных трибуналов, следственные органы специальных революционных трибуналов, военные следователи окружных и губернских военных комиссариатов, уездные (городские) и губернские следственные комиссии, народные следователи и следователи по важнейшим делам (взамен ликвидированных следственных комиссий), комиссии по борьбе с дезертирством и комиссии по делам несовершеннолетних.

В начальный период Советской власти новый качественный уровень приобрело дознание. По Судебной реформе 1864 г. акты дознания только в определенных случаях имели доказательствен-

ное значение. Однако местные Советы своими постановлениями стали признавать документы дознания источниками доказательств. К этому времени сложилось три формы дознания: 1) производство неотложных следственных действий, нацеленных на установление и закрепление факта преступления; 2) совершение первоначальных и последующих следственных действий, но без достаточной полноты исследования обстоятельств уголовного дела; 3) расследование уголовного дела с достаточной полнотой для того, чтобы следственным органам, получившим материалы дознания, можно было ограничиться предъявлением обвинения, допросом обвиняемого и вынесением заключительного постановления.

Анализ последней формы дознания делает очевидным тот факт, что в этом случае дознание почти полностью заменяет предварительное следствие.

Основными органами дознания в начальный период Советской власти являлись рабоче-крестьянская милиция (общая и транспортная), уголовный розыск, органы государственного контроля, рабоче-крестьянская инспекция, военная инспекция.

2. Развитие органов предварительного следствия в системе суда и прокуратуры (1921 – 1991 гг.).

Переход к мирной жизни на началах новой экономической политики вызвал повышение роли права в регулировании общественных отношений, усиление принципа законности, перестройку органов юстиции. Произошла, в частности, определенная реорганизация следственных органов, находящихся в ведении судебных органов. Данные перемены нашли правовое воплощение в УПК РСФСР 1922 г. и 1923 г., и в Положении о судеустройстве РСФСР от 11 ноября 1922 г.

Система органов предварительного следствия выглядела так:

- народные следователи при следственных участках;
- старшие следователи при губернских судах;
- следователи по важнейшим делам при Верховном суде РСФСР и отделе прокуратуры НКЮ РСФСР;
- следователи военных и военно-транспортных трибуналов. Последние были лишены чрезвычайных полномочий.

Юридически эта система органов предварительного следствия была единственной системой органов подобного рода. Следователи находились в подчинении судам и считались органами юстиции. Схема организации предварительного следствия напоминает соответствующую схему по Судебной реформе 1864 г. Все уголовное судопроизводство, как и в дореволюционный период, строилось на

«смешанной» основе: предварительное следствие имело розыскной характер, судебное разбирательство основывалось на обвинительных началах.

Народные следователи назначались на должность определением губернского суда и утверждались губисполкомом и народным комиссаром юстиции, старшие следователи и следователи по важнейшим делам – теми учреждениями, при которых они состояли.

Народные следователи действовали под наблюдением прокуроров и губернских судов и содержались за счет местного бюджета, остальные следователи – за счет общегосударственных средств. Численность народных следователей колебалась в пределах 1200-1400 чел.

УПК 1923 г. установил обязательность предварительного следствия примерно по 80 составам преступлений (полностью или частично). По остальным преступлениям суд мог ограничиться материалами дознания. Однако и по ним было возможно проведение предварительного следствия – каждый раз по постановлению судьи или по предложению прокурора.

Следователь обладал широкой процессуальной самостоятельностью. Он был вправе осуществлять все следственные действия, кроме тех, на проведение которых требовалось согласие прокурора или суда или по поводу которых последовали указания прокурора. Так, на производство выемки почтово-телеграфной корреспонденции требовалось разрешение прокурора. Последний мог требовать смягчения меры пресечения. Это указание прокурора были обязательно для следователя. Прокурор мог продлить срок следствия. Он по окончании следствия утверждал обвинительное заключение, составленное следователем, или возвращал дело на дополнительное следствие. Кроме того, прокурор, осуществляя надзор за следствием, мог знакомиться с актами предварительного следствия и давать следователю обязательные указания.

Суд рассматривал мотивированное постановление следователя о прекращении или приостановлении предварительного следствия и выносил о том постановление. Суд разрешал некоторые конфликты между следователем и прокурором, связанные с выбором меры пресечения.

УПК 1922 г. и 1923 г. восприняли и развили нормотворчество и практику начального периода Советской власти по вопросу о роли и содержании дознания. Материалы последнего признавались ими в качестве судебных доказательств. Дознание производилось относительно различных преступлений, в том числе и таких, по которым предварительное следствие было обязательным. В соотношении

пары: дознание – предварительное следствие – роль дознания сильно выросла, а значение предварительного следствия упало. Иными словами, дознание могло почти полностью подменять предварительное следствие. «Следователь, если признает поступивший к нему материал дознания достаточно полным и дело достаточно разъясненным, вправе не производить предварительного следствия или же ограничиться производством отдельных следственных действий» (ст. 109 УПК 1923 г.). При этом он обязан выполнить такие следственные действия: предъявление обвинения, допрос обвиняемого и составление обвинительного заключения.

Органами дознания УПК 1922 г. и 1923 г. называют милицию, уголовный розыск, государственное политическое управление, податную, санитарную, продовольственную, техническую, торговую инспекцию и инспекцию труда, рабоче-крестьянскую инспекцию, правительственные учреждения и должностных лиц по делам о противоправных действиях их подчиненных.

Реорганизация предварительного следствия, произведенная в 1922-1923 гг., в значительной мере упорядочила его, придав строго правовую форму. Однако практика вскоре выявила дуализм в руководстве следствием. Действительно, народные и старшие следователи были подчинены губернскому суду, который осуществлял общее руководство ими. Надзор за конкретным расследованием относился к ведению прокурора. Поэтому возникали коллизии между указаниями этих двух органов. В целях их недопущения на объединенном заседании наркоматов рабоче-крестьянской инспекции Союза ССР и РСФСР в сентябре 1927 г. было принято решение о передаче следственного аппарата в подчинение прокуратуры, на чем очень энергично настаивала прокуратура. В Московской губернии был организован соответствующий эксперимент, результаты которого были оценены как успешные. ВЦИК и СНК РСФСР своим постановлением от 3 сентября 1928 г. передал народных и старших следователей в ведение прокуратуры. Данная разновидность следственных органов существует по настоящее время. Суд с этого момента потерял функции руководства органами предварительного следствия. Военные следователи были переподчинены органам военной прокуратуры постановлением ЦИК и СНК СССР от 30 января 1929 г.

С созданием Союза ССР последний не имел своих следственных органов, если не считать военных следователей. Однако Положение о Верховном суде СССР 1929 г. учредило при Прокуроре Верховного суда СССР должности следователей по важнейшим делам. В 1933 г. была образована Прокуратура СССР, а при Про-

куроре СССР создавался штат следователей по важнейшим делам. С созданием Прокуратуры СССР началась централизация следственного аппарата прокуратуры в масштабе всей страны. В 1936 г. в Прокуратуре СССР был учрежден следственный отдел.

Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик от 25 декабря 1958 г., УПК РСФСР 1960 г. не внесли принципиальных изменений в организацию и деятельность следственных органов, находящихся в ведении прокуратуры. Следственный аппарат действовал в общей, военной и транспортной прокуратурах. Подследственность следственных органов была расширена за счет сокращения круга дел органов дознания.

С 1963 г. роль органов прокуратуры в предварительном следствии резко снизилась в связи с созданием органов предварительного следствия в Министерстве внутренних дел.

3. Органы предварительного следствия в иных правоохранительных ведомствах (1921 – 1991 гг.).

В рамках этого периода предварительное следствие вели также органы государственной безопасности и органы внутренних дел.

Переход к мирной жизни вызвал ликвидацию чрезвычайных органов Советского государства, в том числе ВЧК, местных и специальных ЧК. 6 февраля 1922 г. чрезвычайные комиссии были упразднены. Вместо чрезвычайных комиссий были созданы Государственное политическое управление (ГПУ) при НКВД РСФСР, политические отделы при ЦИК автономных республик и губернских исполнительных комитетах. Вскоре наименования местных органов ГПУ изменились: в автономных республиках и областях они стали называться областными отделами ГПУ, а в губерниях – губернскими отделами ГПУ. Были учреждены должности уездных уполномоченных областных или губернских отделов ГПУ.

Начали возникать особые отделы ГПУ военных округов, армий, особые отделения дивизий и охраны границ, транспортные отделы ГПУ.

Перед ГПУ и его местными органами ставились задачи ведения борьбы с контрреволюционными преступлениями, шпионажем, бандитизмом, хищениями на железнодорожных и водных путях сообщения и незаконными переходами государственной границы.

Органы ГПУ были наделены правом возбуждать уголовные дела и производить по ним допросы, обыски, выемки, аресты, предъявлять обвинение и самостоятельно направлять дела в суд. Иными словами, органы ГПУ являлись органами предварительного следствия. Однако УПК РСФСР 1922 г. и 1923 г. относили органы госу-

дарственной безопасности к органам дознания, хотя практика пошла в разрез с требованиями кодексов. До 1958 г. органы государственной безопасности считались по закону органами дознания, но в полной мере вели предварительное следствие.

С образованием СССР был создан союзный орган государственной безопасности – Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ), централизовавшее систему органов государственной безопасности. Вследствие этого решения ГПУ России было выведено из состава НКВД РСФСР.

В 1934 г. ОГПУ было включено в состав НКВД СССР. В Постановлении ЦИК СССР «Об образовании общесоюзного народного комиссариата внутренних дел» от 10 июля 1934 г. указано, что органы внутренних дел должны «дела по расследуемым ими преступлениям по окончании следствия направлять в судебные органы по подсудности в установленном законом порядке». Это постановление косвенно подтверждает право органов ОГПУ на ведение предварительного следствия.

Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик от 25 декабря 1958 г. и УПК РСФСР 1960 г. прямо закрепили за органами государственной безопасности право ведения предварительного следствия по предметам их ведения. В Комитете государственной безопасности (КГБ) при Совете Министров СССР функционировал следственный отдел, в КГБ при Совете министров РСФСР – следственный отдел, в управлении КГБ области (края) – следственный отдел или следственное отделение.

Органы внутренних дел периодически занимались предварительным следствием, а именно в 1920-1921 гг., 1939 – 1958 гг., и с 1963 г. по настоящее время.

В конце февраля 1920 г. в органах внутренних дел начала создаваться следственно-розыскная милиция. В ранее существовавших подразделениях уголовного розыска были учреждены должности следователей. Образование следственно-розыскной милиции произошло на основании приказа Главмилиции, а затем косвенно подтверждено Положением о рабоче-крестьянской милиции от 10 июня 1920 г. Следственно-розыскная милиция проводила расследование в полном объеме и самостоятельно направляла дела в суд. В конце 1920 г. образовывались железнодорожная следственно-розыскная милиция и водная следственно-розыскная милиция.

Приказом Главмилиции в октябре 1921 г. следственно-розыскная милиция была ликвидирована. Основная причина такого решения крылась в значительном сокращении штата сотрудников уголовного розыска при одновременном быстром росте преступности в 1921 г.

Главмилиция в этой ситуации решила отказаться от такого «непрофильного» направления работы уголовного розыска, как предварительное следствие.

После создания в 1934 г. НКВД, органам которого было представлено право «по окончании следствия» «направлять» дела в судебные органы, в ряде мест в уголовном розыске сотрудники стали специализироваться на проведении предварительного следствия в полном объеме. НКВД СССР обобщил соответствующий опыт и приказом от 27 августа 1939 г. предписал в отделах уголовного розыска края (области) и в дорожных отделах милиции создавать следственные группы. Такие группы образовывались и в отделах БХСС. Таким образом в органах внутренних дел был создан следственный аппарат, который был ликвидирован в связи с принятием 25 декабря 1958 г. Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик. Этот закон определил, что предварительным следствием занимаются исключительно органы прокуратуры и органы государственной безопасности. Объем работы следственного аппарата прокуратуры сильно возрос при сохранении его прежней численности, поэтому он не мог решать должным образом стоящие перед ним задачи. Президиум Верховного Совета СССР 6 апреля 1963 г. принял Указ «О предоставлении права производства предварительного следствия органам охраны общественного порядка» (так в 1960-1966 гг. назывались органы внутренних дел). В МВД и его органах был учрежден самый мощный следственный аппарат, которому перешло расследование большинство дел из подследственности прокуратуры. Он расследовал примерно 70 % преступлений, по которым предварительное следствие было обязательным.

В МВД СССР создавалось следственное управление, в МВД РСФСР – следственное управление, в УВД края (области) – следственный отдел, в районном отделе внутренних дел – следственное отделение. Следственные подразделения учреждались в органах внутренних дел на транспорте.

Таким образом, с 1963 г. функционировали три самостоятельных следственных аппарата: в органах внутренних дел, прокуратуры и государственной безопасности.

Лекция 12. Органы внутренних дел России в 1992 – 2003 гг.

П Л А Н:

1. Развитие органов милиции.
2. Становление и совершенствование системы Министерства внутренних дел России.
3. Перспективы развития органов внутренних дел России.

1. Развитие органов милиции

18 апреля 1991 г. Верховным Советом РСФСР был принят Закон РСФСР «О милиции», в котором нашли отражения следующие вопросы:

1. Организация милиции в РСФСР.
2. Права и обязанности сотрудников органов внутренних дел.
3. Порядок применения специальных средств, физической силы и огнестрельного оружия.
4. Общий порядок прохождения службы в милиции.
5. Гарантии правовой и социальной защиты сотрудников милиции.
6. Финансирование и материально-техническое обеспечение милиции.
7. Гарантии законности и обеспечения прав граждан в деятельности милиции.

В Законе «О милиции» определены основные общие задачи милиции:

1. Обеспечение безопасности личности; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений.
2. Выявление и раскрытие преступлений.
3. Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.
4. Защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.
5. Оказание помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов.

Милиция как составная часть органов внутренних дел имеет свою собственную структуру. Вся милиция подразделяется на криминальную милицию и милицию общественной безопасности (местную милицию). В свою очередь, каждый из видов милиции имеет свою структуру и свои задачи в обеспечении правопорядка.

Основными задачами криминальной милиции являются: выявление, пресечение и раскрытие преступлений по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, орга-

низация и осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных лиц, предусмотренных законодательством.

В состав криминальной милиции входят оперативно-розыскные (уголовного розыска, борьбы с экономическими преступлениями, борьбы с незаконным оборотом наркотиком, борьбы с организованной преступностью), экспертно-криминалистические, научно-технические и иные подразделения, необходимые для решения стоящих перед ней задач, а также НЦБ Интерпола.

В своей деятельности криминальная милиция подчинена МВД России. Одной из важных гарантий законности деятельности криминальной милиции является ее независимость от влияния местных органов власти, так как деятельность криминальной милиции направлена, прежде всего, на обеспечение государственных интересов, она имеет только вертикальное подчинение — вышестоящему органу внутренних дел.

Положение о милиции общественной безопасности в Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. определяет ее основные задачи: обеспечение безопасности личности; общественной безопасности, охрана собственности, общественного порядка; выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; раскрытие преступлений по делам, по которым производство предварительного следствия необязательно; розыск отдельных категорий лиц.

В состав подразделений милиции общественной безопасности входят: дежурные части, подразделения патрульно-постовой службы, государственной инспекции по безопасности дорожного движения, охраны объектов по договорам, изоляторы для временного содержания и иные подразделения, необходимые для решения стоящих перед ней задач.

В соответствии с Законом РФ «О милиции» состав и численность криминальной милиции и милиции общественной безопасности определяется Правительством Российской Федерации. Вместе с тем исполнительные органы на местах вправе за счет средств собственных бюджетов устанавливать дополнительную численность подразделений милиции общественной безопасности. Милиция общественной безопасности имеет двойное подчинение — она подчиняется вышестоящим органам власти и исполнительным, а также законодательным органам власти на местах.

В изучаемый период были значительно усовершенствованы правовые основы организации и деятельности милиции, в том чис-

ле впервые – на законодательном уровне. Прежде всего, статус и правовые рамки функционирования органов милиции были определены Конституцией РФ 1993 г. При этом конституционный характер милиции определялся в качестве одного из звеньев государственного механизма, обязанного неукоснительно соблюдать требования действующего законодательства.

Кроме того, в настоящее время нормативно-правовая регламентация деятельности российской милиции осуществляется посредством иных законов и правовых актов Российской Федерации, конституций, законов и правовых актов субъектов Федерации. Ее правовую основу составляют также акты органов местного самоуправления, изданные в пределах их компетенции.

31 июля 2000 г. Указом Президента РФ и принятыми в его развитие подзаконными нормативно-правовыми актами был уточнен правовой статус криминальной милиции. В соответствии с ними была организована федеральная криминальная милиция в составе подразделений криминальной милиции центрального аппарата МВД РФ, по борьбе с организованной преступностью, по борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий, оперативно-поисковой службы, оперативно-технических подразделений и подразделений собственной безопасности.

2. Становление и совершенствование системы Министерства внутренних дел России

19 декабря 1991 г. был опубликован Указ Президента России Б. Н. Ельцина «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР», которым предполагалось в очередной раз объединить органы внутренних дел и госбезопасности. Однако 14 января 1992 г. Конституционный суд России признал не соответствующим Конституции РСФСР данный Указ. 15 января 1992 г. новым президентским Указом он был признан утратившим силу.

23 декабря 1992 г. Постановлением Верховного Совета Российской Федерации было принято «Положение о службе в органах внутренних дел», которое регламентирует права и обязанности сотрудников МВД, порядок прохождения службы, присвоения специальных званий, льготы, материальное и пенсионное обеспечение.

В 1992 г. был принят Закон Российской Федерации «О безопасности». Этот Закон закрепляет правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, определяет систему безопасности и ее функции, устанавливает порядок организации и финансирования органов обеспечения безопасности, а также контроля и надзора за законностью их деятельности.

12 августа 1995 г. был принят Закон Российской Федерации «Об оперативно-розыскной деятельности», регламентирующий негласную деятельность органов охраны правопорядка. Данный Закон определяет содержание оперативно-розыскной деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, и закрепляет систему гарантий законности при проведении оперативно-розыскных мероприятий. Оперативно-розыскная деятельность охарактеризована на основании этого Закона как вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то законом, в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.

В изучаемый период продолжилось установление взаимодействия между министерствами внутренних дел бывших союзных советских республик. 24 апреля 1992 г. между ними впервые было подписано соглашение по борьбе с преступностью. В последующем совещания руководства МВД СНГ приняли регулярный характер, по конкретным направлениям борьбы с преступностью стали приниматься межгосударственные соглашения.

Происходит реформирование и системы ИТУ в России. Это реформирование нацелено на претворение в местах лишения свободы международных стандартов и правил обращения с заключенными. В июле 1993 г. был принят Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы». Этот Закон определяет основы деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания.

В 1995 г. была установлена новая структура МВД России и его местных органов. Центральный аппарат включал министра, аппарат министра, Главный штаб, Главное управление командующего внутренними войсками, Управление собственной безопасности, Контрольно-ревизионное управление, Управление информации и общественных связей, Главное управление уголовного розыска, Главное управление по организованной преступности, Главное управление по экономическим преступлениям, Управление по незаконному обороту наркотиков, Национальное центральное бюро Интерпола, Главное управление обеспечения общественного порядка, Главное управление государственной автомобильной инспекции, Главное управление внутренних дел на транспорте, Управление режимных объектов, Паспортно-визовое управление, Следственный комитет, Главное управление исполнения наказаний, Главное управление государственной

противопожарной службы, Главное управление кадров, Главное управление материально-технического и военного снабжения, Финансово-экономическое управление, Управление капитального строительства, Медицинское управление, Управление специальных перевозок и Производственно-хозяйственное управление.

Кроме того, МВД России подчинялись Оперативно-поисковое управление, Управление оперативно-технических мероприятий, Управление радиоэлектронной безопасности, Главное управление вневедомственной охраны, Главный информационный центр, Центр информационного и научно-методического обеспечения кадровой политики, а также служба обеспечения протокола.

Основные задачи МВД России определены в Положении о Министерстве внутренних дел Российской Федерации от 18 июля 1996 г.

В соответствии с этим Положением задачами МВД являются:

1. Разработка и принятие в пределах своей компетенции мер по защите прав и свобод человека и гражданина, защите объектов независимо от форм собственности, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности.

2. Организация и осуществление мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений.

3. Обеспечение исполнения уголовных наказаний.

4. Руководство органами внутренних дел и внутренними войсками в целях выполнения возложенных на них задач и принятие мер по совершенствованию их деятельности.

5. Совершенствование нормативной правовой основы деятельности органов внутренних дел и внутренних войск, обеспечение законности в их деятельности.

6. Совершенствование работы с кадрами, их профессиональной подготовки, обеспечение правовой и социальной защищенности сотрудников и военнослужащих системы Министерства.

7. Развитие и укрепление материально-технической базы органов внутренних дел и внутренних войск.

Министерство возглавляет систему органов внутренних дел, в которую входят: министерства внутренних дел республик, главные управления, управления и отделы внутренних дел краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, районов, городов, районов в городах, закрытых административно-территориальных образований, управления (линейные: управления, отделы, отделения) внутренних дел на железнодорожном, воздушном и водном транспорте, управления (отделы) на особо важных и режимных объектах, региональные управления по борьбе с

организованной преступностью, Государственная противопожарная служба, территориальные органы управления учреждениями с особыми условиями хозяйственной деятельности, окружные управления материально-технического и военного снабжения, образовательные, научно-исследовательские учреждения и иные подразделения, предприятия, учреждения и организации, созданные для осуществления задач, возложенных на органы внутренних дел и внутренние войска.

В 1995 г. была подготовлена новая Концепция развития органов внутренних дел России. Она определила пути дальнейшего совершенствования организации и деятельности органов внутренних дел согласно основным изменениям социально-политической и экономической обстановки в стране.

В 1997 г. в соответствии с Указом Президента «О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» функции и органы уголовно-исполнительной системы МВД были переданы в Министерство юстиции.

Руководящим органом уголовно-исполнительной системы является Главное управление исполнения наказаний (ГУИН). В его состав входят следующие подразделения: штаб, управление кадров, управление охраны и безопасности, управление оперативной работы, управление по производству и управление тыла.

В соответствии с Указом Президента РФ «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации», вышедшем в июне 2001 г., его структура была значительно усовершенствована. Изменения в основном касались ликвидации дублировавших друг друга служб и подразделений. Наряду с этим в структуре Министерства были сформированы три основные службы: криминальной милиции, общественной безопасности и тыла под руководством заместителей министра. Следственный комитет и Главное командование внутренних войск при этом были сохранены в качестве самостоятельных подразделений.

9 ноября 2001 г. согласно Указу Президента РФ противопожарная служба была передана Министерству по чрезвычайным ситуациям (с 1 января 2002 г.).

3. Перспективы развития органов внутренних дел России

В стадии формирования в рассматриваемый период находятся главные управления МВД в семи федеральных округах. Их основными задачами являются: координация, контроль и анализ деятельности органов внутренних дел во вверенных округах; организация деятельности органов МВД по борьбе с организованной пре-

ступностью межрегионального характера; организация их взаимодействия с полномочными представителями президента в федеральных округах.

В настоящее время, с учетом накопленного многолетнего опыта строительства органов внутренних дел, поиск наиболее эффективных форм и методов совершенствования их организации и деятельности продолжается.

Решению проблем, с которыми органам внутренних дел приходится сталкиваться сегодня, в значительной мере будет способствовать коренное совершенствование их информационного обеспечения на базе сетей ЭВМ регионального и центрального уровней, создание системы интегрированных банков данных оперативно-розыскного, справочного и иного назначения. Первоочередной задачей при этом является обеспечение удаленного доступа сотрудников МВД центрального аппарата и местных органов к информации интегрированных банков данных в режиме реального времени.

Все это позволит повысить эффективность правоохранительной деятельности, сократит время поступления необходимой информации на верхние уровни управления. Вместе с тем, это потребует значительного повышения уровня квалификации, профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел.

В свою очередь, концентрация и обеспечение взаимосвязи сигнальной, ориентирующей, розыскной и доказательственной информации позволит существенно повысить информированность сотрудников, сузить направление поиска оперативно-розыскной и экспертно-криминалистической деятельности.

Внедрение компьютерных систем вызовет значительные изменения в работе всех звеньев аппарата органов внутренних дел, вплоть до уличных патрулей. Предоставление доступа через информационные сети к ряду сведений о работе органов внутренних дел позволит сделать их более открытыми и доступными для средств массовой информации и широкой общественности. Представляется, что это будет способствовать предупреждению правонарушений и расследованию преступлений, явится немаловажным стимулом для будущего реформирования системы органов внутренних дел с учетом общественного мнения.

Сокращение бюджетных ассигнований и усиление общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел вызывает необходимость использования отпущенных на нужды МВД России средств с максимальным эффектом. В условиях внедрения новых информационных технологий и повышения профессионального уровня сотрудников МВД это предполагает поэтапное сокращение

их численности, превращение центрального аппарата министерства в орган комплексного управления органами внутренних дел Российской Федерации. При этом МВД России будет призвано вырабатывать на федеральном уровне политику борьбы с преступностью, готовить новые законопроекты, обеспечивать внедрение новых форм и методов работы, контролировать исполнение федеральных нормативно-правовых актов.

Как предполагается, в будущем будет осуществлен поэтапный переход органов внутренних дел на комплектование гражданскими лицами ряда некоторых должностей, занятых ныне аттестованными сотрудниками. Этому процессу придается первостепенное значение, так как соответствующие мероприятия позволят не только сэкономить средства, но и повысить эффективность управления в условиях привлечения в систему МВД опытных и квалифицированных гражданских кадров, не требующих специальной подготовки и специальных физических данных. Подобные перемены потребуют существенной организационной перестройки органов внутренних дел.

Очевидно, что в будущем ключевым направлением деятельности органов внутренних дел останется противодействие организованному преступному сообществу. Для изобличения и привлечения к ответственности руководителей и активных функционеров преступных организаций понадобится мощная разведывательно-информационная сеть, созданная за счет внедрения специально подготовленных оперативников в преступные формирования, а также использования для наблюдения за ними новейших электронных средств.

Одной из главных задач органов внутренних дел России в XXI в. станет работа по укреплению их сотрудничества с населением. Органы МВД обязаны будут гарантировать анонимность лицам, предоставляющим информацию о нераскрытых или готовящихся преступлениях, а также денежное вознаграждение за счет общественных средств за предоставление сведений, обеспечивающих арест виновников тяжких преступлений.

Немаловажной особенностью работы с населением станут воспитательные и пропагандистские мероприятия среди молодежи, направленные на привитие навыков самозащиты от преступных посягательств, противодействие криминальному влиянию, организацию специализированных молодежных клубов при органах внутренних дел.

Большое значение для реформирования отечественных органов внутренних дел несомненно будет иметь использование зарубежного опыта создания и функционирования полицейских и иных пра-

воохранительных систем, что уже проявилось при изменении ведомственной принадлежности уголовно-исполнительной системы. Подразделение зарубежной полиции на федеральную и муниципальную (республиканскую и местную) имеет значение и для начавшегося процесса создания в Российской Федерации муниципальных органов охраны общественного порядка.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	3
Лекция 1. Общая характеристика дисциплины «История органов внутренних дел».....	4
Раздел I. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ ДО ОКТЯБРЬСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ 1917 Г.....	12
Лекция 2. Государственные учреждения, осуществляющие полицейские и иные правоохранительные функции до утверждения в России абсолютизма (IX – XVII вв.).....	12
Лекция 3. Создание и развитие полицейских органов в России в XVIII в.....	21
Лекция 4. Создание МВД России. Развитие органов внутренних дел в первой половине XIX в.....	31
Лекция 5. Развитие органов внутренних дел в период становления капитализма в России (вторая половина XIX в. – октябрь 1917 г.).....	42
Лекция 6. Органы предварительного следствия России в период капитализма (вторая половина XIX в. – октябрь 1917 г.).....	58
Раздел II. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ В ПЕРИОД С ОКТЯБРЯ 1917 Г. ПО 2003 Г.....	68
Лекция 7. Органы внутренних дел в период становления Советского государства (октябрь 1917 г. – 1920 г.).....	68
Лекция 8. Развитие органов внутренних дел в период новой экономической политики (1921 – 1929 гг.).....	76
Лекция 9. Развитие органов внутренних дел Советского государства в 1930 – 1952 гг.....	84
Лекция 10. Развитие органов внутренних дел в 1953 – 1991 гг.....	97
Лекция 11. Органы предварительного следствия Советского государства (октябрь 1917 г. – 1991 г.).....	106
Лекция 12. Органы внутренних дел России в 1992 – 2003 гг.....	115

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ

Редактор *А. А. Тихонов*

Технический редактор *Е. Н. Полоскова*

Корректор *С. Н. Ненькина*

Компьютерная верстка *О. Л. Ходуновой*

ПД № 9-0024 от 25. 05. 2001

Подписано в печать 18. 07. 2003. Формат 60x84/16. Бумага офсетная. Гарнитура Arial.

Печать офсетная. Физ. печ. л. 7,75. Усл. печ. л. 7,21. Уч.-изд. л. 8,22. Тираж 250 экз. Заказ

Волгоградская академия МВД России.

Редакционно-издательский отдел.

400089, Волгоград, ул. Историческая, 130.

ООП ВА МВД России.

400131, Волгоград, ул. Коммунистическая, 36.