

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ

Выпуск 7

СБОРНИК НАУЧНЫХ ТРУДОВ

Редакционная коллегия:
Ципуренко Н.И. (ответственный редактор),
Долженкова Г.Д. (ответственный секретарь),
Полубинский В.И.

История органов внутренних дел России. Выпуск 7: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. – 144 с.

На основе архивных материалов и научных разработок, исторических исследований организации и деятельности служб и подразделений МВД России рассматриваются различные аспекты становления и развития системы МВД.

УДК 343.01

Е. Г. Багреева,
доктор юридических наук
(ВНИИ МВД России)

СОЦИОКУЛЬТУРНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ИСТОРИИ КРИМИНОЛОГИИ

Научный анализ основных положений современной криминологии (преступность, личность преступника, комплекс причин, обуславливающий и объясняющий совершение им преступления, а также выбор мер по предупреждению, борьбе с преступностью) в ее историческом развитии позволит ответить на ряд вопросов: понимаются ли социокультурные проблемы общества как предмет криминологических исследований; рассматривалась ли социокультурная дезадаптация личности как одна из причин, приводящих человека к преступлению; влияет ли низкий уровень образования и культуры на преступность и, наконец, велась ли разработка мер по профилактике противоправного поведения, борьбе с правонарушениями средствами искусства, культурно-воспитательной работы?

Обратимся к теории криминологии разных лет. Еще Р. Гарофало, опубликовав в 1888 г. монографию под названием «Криминология», рассматривал преступление как «оскорбление основополагающих альтруистических чувств – милосердия и справедливости», как «непременное условие социальной адаптации индивида среди равных себе»¹. Как же близок был автор к пониманию важности проблем социокультурной адаптации личности, необходимости ее социокультурной идентификации в среде равных себе!

Следующий шаг сделал Г. Тард². Ученый считал, что нет прямого влияния социальных факторов на поведение человека, механизм этого влияния более сложен. В связи с этим он первым обратил внимание на такие каналы опосредованного социального влияния, как религия, мода, традиции. Он не назвал эти явления объединяющим их термином «культура», однако он был близок к нему. Доказав наличие социально-психологического феномена «подражание», Г. Тард сблизил позиции антропологического подхода (Ч. Ломброзо) и социологического (А. Кетле). По его мнению, социальный организм является по своему существу подражательным, так как подража-

ние в обществе играет роль, аналогичную с наследственностью в живом организме. Стало быть, культуру, обычаи, правила культурного и правопослушного поведения как традицию можно унаследовать? Но при каких условиях?

П. Лафарг, изучая общественные условия, которые порождают преступность, отмечал, что в государствах с одинаковым уровнем культуры, со сходным политическим и экономическим устройством обнаруживаются одни и те же тенденции в движении общественных явлений, в том числе в качественном и количественном формировании преступности³. Тем самым он выделил уровень культуры в одно из общественных условий формирования преступности, но, к сожалению, не развил это положение.

Выдающийся французский социолог Э. Дюркгейм внес значительный вклад в обоснование зависимости социокультурных феноменов как продуктов групповой социальной деятельности с криминологией. Социальные явления, по мнению Э. Дюркгейма, так же объективны, как и природные, и их возможно изучать научными методами. Социальные явления должны изучаться как вещи, т.е. как внешние по отношению к индивиду реальности. К таковым явлениям или социальным факторам относятся традиции, религия, мода, моральные нормы и т. д. Они объективны в том смысле, что индивид при появлении на свет застает их уже в готовом виде, они существуют независимо от его индивидуального сознания, они решающим образом влияют на его поведение. С помощью этих институтов осуществляется социальное регулирование и социальный контроль со стороны общества за своими членами. Они же формируют внутреннюю целостность общества, его сплоченность, солидарность между его членами. Причем в идеале это регулирование может быть настолько мягким, что индивид его не замечает и не воспринимает как внешнее воздействие, поскольку оно совпадает с его личным образом действий⁴.

«Духовные потребности нуждаются в каком-нибудь регулирующем начале, играющем по отношению к ним ту же роль, какую организм выполняет в сфере физических потребностей. Эта регулирующая сила, конечно, должна быть ... морального характера»⁵. Таким регулирующим началом для индивида является общество. Но не всякое общество, а обладающее моральным авторитетом. Когда же общество теряет моральную власть над

¹ Стручков Н.А. Введение в криминологию. Л., 1977. С. 52.

² См.: Тард Г. Законы подражания. СПб., 1892.

³ См.: Лафарг П. Соч. М., 1928. Т. 2. С. 343–346.

⁴ См.: Дюркгейм Э. Самоубийство. СПб., 1912. С. 335–336.

⁵ Дюркгейм Э. Норма и патология // Социология преступности. М., 1966. С. 39–44.

своими членами, когда оно теряет способность регулирования и ограничения ненасытных потребностей индивидов, наступает дезорганизация, хаос, аномия.

Конечно, и сегодня можно многое уточнить и добавить, однако столь ясная позиция давала «пищу» для дальнейших научных исследований в этом направлении.

Криминологическая наука в России, как в зеркале, отражала всю сложность и неоднозначность ее исторического развития: от «болезни левизны» до «демократического паралича».

В 1966 г. был издан первый в нашей стране учебник криминологии как самостоятельной науки. Опираясь на предшественников, переработав и дополнив их теоретические концепции, авторы считали, что «предметом советской криминологии являются: а) преступность, ее формы, состояние, динамика; б) причины преступности; в) государственные и общественные меры борьбы с преступностью, в особенности экономические, социально-культурные, воспитательные, правовые, и иные меры, направленные на искоренение и предупреждение преступлений»⁶. В позиции авторов – видных криминологов (А.А. Герцензон, В.К. Звирбуль, И.И. Карпец, Н.П. Косоплечев, Г.И. Кочаров, В.Н. Кудрявцев, Н.Ф. Кузнецова, Г.М. Миньковский, С.С. Остроумов, С.С. Степичев, В.Г. Танасевич, А.С. Шляпочников, А.М. Яковлев и др.) предметом криминологии социально-культурные меры по борьбе с преступностью признавались одними из приоритетных.

Ученые отмечали необходимость использования не только материалов статистической отчетности милиции, прокуратуры, суда, исправительно-трудовых учреждений, но и материалов экономической, демографической, социально-культурной статистики для анализа данных, позволяющих выявить связь преступности и ее причин с различными процессами в общественной жизни⁷.

Действительно, вряд ли можно понять причины преступности в обществе и наметить меры борьбы с ней, не изучив это явление всесторонне и глубоко. По справедливому мнению авторов, «социально-культурная статистика снабжает криминологию важными для нее сведениями об уровне образования и воспитания населения, о культурно-бытовом обслуживании его и т. д.»⁸. С этим соображением стоит согласиться и, может быть, расширить тем, что изучение социально-культурной ситуации в обществе позволит прогнозировать криминологические последствия социокультурной дезадаптации личности и т.д.

Интересна и точка зрения видных ученых 60-х годов о месте криминологии среди других наук. Были высказаны две основные позиции. Одни считали советскую криминологию самостоятельной комплексной наукой, в которую входят отдельные элементы уголовного права, процесса и криминалистики, с одной стороны, и элементы статистики, психологии, педагогики и экономической науки – с другой. Другие рассматривали криминологию как часть, отрасль науки уголовного права в неразрывной связи с уголовным процессом и методикой социологии, статистики, социальной психологии⁹. От постановки и решения этого, казалось бы, частного вопроса принципиально зависит, в каких направлениях и сколь глубоко будут проводиться впоследствии исследования проблем, связанных с преступностью в нашей стране.

В этой логике среди предупредительных мер по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений, выделяются экономические, технические, организационные, культурно-воспитательные и правовые¹⁰.

В целом нам близка точка зрения авторов первого учебника по криминологии: социокультурный аспект ими был выделен и в предмете описываемой науки, и в культурно-бытовых условиях и уровне образования, как неблагоприятных условиях формирования личности, и в рекомендуемых методах изучения социально-культурной статистики, и в культурно-воспитательных мерах устранения причин и условий, способствующих совершению преступлений. Действительно, ученые лишь наметили дальнейшие пути научного и практического поиска решения этих проблем. Но был ли этот поиск и в каком направлении?

В учебнике «Криминология» 1976 г. предметом являлась, прежде всего, сама преступность как отрицательное социальное явление¹¹. Авторам представлялось необходимым «выявить ее зависимость от различных социально-демографических, экономических, идеологических, культурных и прочих факторов (рост народонаселения, изменение его возрастного состава, культурно-образовательный уровень, миграционные процессы и др.) и на этой основе предвидеть изменения, которые могут произойти в преступности, то есть обеспечить научный прогноз и тем самым поднять борьбу с ней на более высокий уровень»¹².

Отметим, что в 70-х годах **культурные факторы**, от которых зависит преступность, еще выделяются в один из главных, приоритетных в анализе социальных явлений. Более того, отмечается, что изучение изменений

⁶ Советская криминология: Учебник. М., 1966. С. 8.

⁷ См.: Там же. С. 11–12.

⁸ Там же. С. 16.

⁹ См.: Указ. соч. С. 18.

¹⁰ См.: Там же. С. 119.

¹¹ См.: Криминология. 3-е изд. М., 1976. С. 6.

¹² Там же. С. 7.

культурно-образовательного уровня населения позволит прогнозировать состояние преступности не только в стране, но и в отдельных регионах, областях, городах.

Понимая, что криминология как социальная наука не может развиваться вне других наук, авторы связывают ее достижения с такими отраслями знаний, как социология права, психология, особенно социальная, педагогика, статистика, другими науками. При этом подчеркивается, что **социокультурная статистика** должна снабжать криминологию важной информацией, в частности, об уровне образования и воспитания населения, его культурно-бытовом обслуживании¹³.

Следует признать, что развитие общественных наук в те годы, в том числе и криминологии, и внедрение их рекомендаций в практику сыграло не менее важную роль в развитии духовной жизни народа, чем использование достижений естественных наук в сфере материального производства.

Несмотря на то, что лучшие педагогические силы были брошены на разработку теории и методики воспитания и образования всесторонне и гармонически развитой личности еще и как средства профилактики правонарушений несовершеннолетних, первые советские криминологи все же отвергли основной тезис Э. Дюркгейма о том, что преступные деяния зависят от социально-культурного феномена.

Однако уже тремя годами позже несколько измененным составом авторов выходит новая версия учебника «Криминология». Если прежде криминология, занимая место в ряду других социальных наук, опираясь на их достижения, развивалась и сама, то теперь авторы считают криминологию социолого-правовой наукой, располагающейся на стыке социологии и права¹⁴.

Говоря о связи ее с другими науками, авторы делают акцент на юридических дисциплинах. Среди прочих наук указывается психология, прежде всего социальная, а также выделены разделы социологии. К сожалению, уже не упоминается даже педагогика.

Такой разворот криминологии к юридическим наукам повлек за собой сужение изучаемого поля социальных явлений, приводящих личность к правонарушениям. Из научного анализа уходят социокультурные аспекты дезадаптации личности как результат противоправного деяния.

Причины преступности ограничиваются авторами «совокупностью тех негативных социальных явлений, которые приводят к нарушениям уголовного закона, выделением собственно причин преступности и способствующих этому условий, анализом их взаимодействия»¹⁵. В определении отсут-

ствует необходимая конкретизация «негативных социальных явлений», не уточнены и «собственно причины преступности», в этом контексте кажется совсем бесполезным и непонятным «анализ их взаимодействия» – чего с чем?

Правда, рассматривая личность преступника как один из разделов криминологии, авторы обращают внимание на необходимость изучения в ряду прочих его культурно-образовательных и нравственно-психологических характеристик¹⁶, при этом, однако, уже не упоминается социокультурная статистика.

Спустя год Г.А. Аванесов в учебнике «Криминология и социальная профилактика» в разделе «Криминология и другие науки» уточняет, что «криминологические аспекты эстетического воспитания анализируются на основе достижений науки эстетики»¹⁷. Но, к сожалению, автор не раскрывает суть «криминологических аспектов эстетического воспитания». Не очень понятно, кем они «анализируются на основе достижений науки эстетики». И все же, несмотря на теоретическую неразработанность социокультурных проблем, их упоминание как таковых, привлечение внимания к ним, а также введение нового для науки криминологии слова «эстетика» следует рассматривать как прогрессивный шаг в познании.

Нельзя сказать, что проблемы культуры, образования совсем не рассматривались как условия, влияющие на преступность. Так, ряд работ М. М. Бабаева были посвящены этим проблемам. В 1983 г. ученый опубликовал знаменательную научную работу «Духовная культура и преступность»¹⁸, где он писал о необходимости «специального рассмотрения вопроса о влиянии социокультурных факторов на формирование таких важнейших характеристик личности, как потребности и интересы, система ценностей и ролевые представления... Очевидно, насколько важно все это для объяснения причин антиобщественного поведения»¹⁹. Более того, была предпринята попытка «представить социокультурные "пружины" противоправных поступков, т.е. определенные культурные стереотипы, присущие представителям тех или иных социальных групп и в значительной степени определяющие тип поведения в различных жизненных ситуациях. Всю совокупность признаков культурной характеристики личности или социальной группы им было решено разделить на две части, или два комплекса:

¹⁶ См.: Там же. С. 4.

¹⁷ Аванесов Г.А. Криминология и социальная профилактика. М.: Академия МВД СССР, 1980. С. 102.

¹⁸ См.: Бабаев М.М. Духовная культура и преступность // Влияние социальных условий на преступность. М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1983. С. 59–73.

¹⁹ Там же. С. 63–64.

¹³ См.: Указ. соч. С. 15.

¹⁴ См.: Криминология для студентов / Отв. ред. В.К. Звирбуль, Н.Ф. Кузнецова, Г.М. Миньковский. М., 1979. С. 4.

¹⁵ Указ. соч. С. 3–4.

а) социально-культурные знания, а также ориентация (предпочтения) и лежащие в их основе потребности и интересы – «культура сознания»;

б) социально-культурные навыки, привычки, стереотипы поведения – «культура поведения»²⁰.

Для правильного понимания социокультурных механизмов возникновения и существования преступности, самым важным, по мнению криминолога, является то, как и каким образом в конечном счете дефекты социокультурной ориентации, потребности и интересы объективируются в преступном поведении личности. Пожалуй, ученый впервые в нашей криминологии акцентировал внимание на социокультурном феномене.

Другие криминологи²¹ (1988 г.) представляют криминологию как социолого-правовую науку, базирующуюся на целом ряде юридических дисциплин. Осторожно авторы дают понять, что недостатки в культурно-массовой работе «могут обнаружить опосредованную криминогенность». Именно эта научная осторожность оставила тот значительный теоретический шаг вперед, сделанный Г.А. Аванесовым не востребуемым, а криминология шагнула назад. Таким образом, еще более усилилось тяготение предмета науки криминологии только к юридическим дисциплинам.

Иной подход к объяснению причин и условий индивидуального преступного поведения, основанный на классификации потребностей и интересов личности, зависящий от различных типов (видов) социальной среды, позволил авторам «Криминологии и профилактики преступлений» под редакцией А.И. Алексеева более глубоко осмыслить механизмы причин преступного поведения. «Исходя из содержания деятельности человека, в социологии обычно выделяются следующие типы среды: производственно-трудовая, семейно-бытовая, учебно-воспитательная, общественно-политическая, культурно-просветительская, воинская, спортивная, религиозная. Для криминологического анализа наибольший интерес представляют первые три из выделенных»²².

С этим утверждением можно согласиться, если в каждой из упомянутых первых трех изучать ее культурно-просветительские возможности и функции. Вообще говоря, трудно описать саму по себе культурно-просветительскую среду, а уж тем более, соглашаясь с авторами учебника, обнаружить в этом понятии криминологический интерес. Однако каждая из перечисленных сред может быть охарактеризована с точки зрения наличия уровня культуры и способов ее передачи новым поколениям и по-

тому (насколько он высок, развит, стабилен и передаваем) речь может идти о криминологическом аспекте.

Культура действительно является одним из фундаментов возникновения и создания любой среды. Авторы учебника, рассматривая особенности каждой среды, не могли обойти вниманием проблемы культурологического плана. Так, к недостаткам производственно-трудовой сферы относят «упущения в идеологической, культурно-воспитательной, индивидуальной воспитательно-профилактической работе», «безразличие к духовным запросам работников, грубость». В такой социальной среде, как «бытовое окружение вне семьи», криминологи обращают внимание на то, что «здоровое бытовое окружение, продуманный досуг способствуют нравственному, эстетическому, физическому и иному развитию личности, обогащению ее духовной культуры, повышению уровня внутренней и внешней воспитанности»²³.

Таким образом, потребностно-мотивационный, личностный подход к рассмотрению причин преступности все же позволил авторам связать культурологические явления с отклонениями в нравственном развитии личности, приводящими к преступному поведению. Однако выделение культурно-просветительской среды в самостоятельную сферу затруднило дальнейшие теоретические рассуждения авторов учебника по криминологии.

Следующую попытку уточнить основные положения в криминологии сделали авторы учебника под редакцией И.И. Карпеца и В.Е. Эминова в 1992 г. Уже в определении предмета науки криминологии авторы уходят от его конкретизации и дают достаточно общую трактовку: «Это само явление (преступность) в единстве и многообразии его сущности и те факторы, которые непосредственно с ним связаны»²⁴. Возможно, такое определение создает условия для включения в изучаемый предмет все большего количества проблем, связанных с преступностью.

Поскольку одним из разделов современной криминологии является «предупреждение преступности», авторы учебника рассматривают борьбу с преступностью в широком общесоциальном плане, связывая ее с использованием мер экономических, социально-культурных, воспитательных и, наконец, правовых.

Авторы пишут: «Названные меры косвенно влияют на состояние преступности, и чем выше уровень экономического, технического, культурного состояния общества, тем больше оснований полагать, что преступность в таком обществе будет ниже, нежели в обществе, прозябающем в экономи-

²⁰ Там же. С. 64.

²¹ См.: Криминология: Учебник / Под ред. Б.В. Коробейникова, Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. М., 1988. С. 6.

²² Криминология и профилактика преступлений: Учебник / Под ред. докт. юрид. наук А.И. Алексеева. М., 1989. С. 125.

²³ Криминология и профилактика преступлений. С. 129–130.

²⁴ Криминология: Учебник / Под ред. И.И. Карпеца, В.Е. Эминова. М., 1992. С. 16.

ческой разрухе, социальной и политической неустойчивости, в обществе, где забота о людях декларируется, но не претворяется в жизнь»²⁵.

Таким образом, ученые признают, что криминология должна изучать эти общесоциальные процессы, одним из которых является социокультурный аспект криминологических проблем. Следует лишь уточнить, что социокультурные условия напрямую, а не косвенно влияют на преступность. «Выявлена, – по мнению авторов, – одна общая криминологическая закономерность: чем более низок уровень культуры, воспитанности и образованности преступников, тем грубее по характеру и примитивнее по мотивации совершаемое ими преступление. Чем выше образование, социальный статус преступника, тем изощреннее способы совершения преступлений, умение их скрывать и "уточненнее" мотивы преступлений, хотя, в конечном счете, они столь же, если не более, опасны, чем все другие виды преступности либо преступлений»²⁶. В этом заключается одна из прямых зависимостей социокультурных процессов и преступности.

Другой прямой зависимостью можно назвать не просто межнациональные конфликты, а конфликты как противостояние разных культур, что привело в последние годы к массовым убийствам, активизации вооруженных банд и совершению террористических актов. Все эти преступления замешаны на почве национализма, а национализм есть не что иное, как гипертрофированная культурная идентификация личности по национальному признаку. Так какие же рекомендации может дать криминолог по борьбе с этими видами тяжких преступлений, если им не будут изучены история развития того или иного народа, особенности бытования и культуры, традиции и обычаи, морально-нравственные устои и т.д. Все это не косвенно, а напрямую связано с характером и видами преступлений на межнациональной почве.

Новые общественные отношения, возникшие в начале 90-х годов, и бурный рост преступности создали почву для дальнейших теоретических размышлений криминологам. В 1994 г. выходит в свет «Криминология» под редакцией Н.Ф. Кузнецовой и Г.М. Миньковского. Авторы считают, что социолого-правовая наука криминология в системе общественных наук располагается только на стыке социологии и правоведения. В выделенную ими группу причин и условий преступности социокультурный аспект не включен; стратегия и тактика предупреждения преступности определяется социальными, экономическими, организационными и правовыми средствами. Причины и условия преступности авторы понимают как «систему негативных для соответствующей общественно-экономической формации и данно-

го государства социальных явлений, детерминирующих преступность как свое следствие»²⁷.

На фоне социальных коллизий начала 90-х годов криминология, как и любая общественная дисциплина, требовала углубления научно-теоретического анализа происходящего. Культурно-нравственный кризис общества, расшатывание его моральных устоев и культурных традиций нельзя было не выделить и не охарактеризовать как причину и условие роста преступности в стране.

А.И. Алексеев в курсе лекций по криминологии, вышедшем в 1998 г., дает глубокий и подробный анализ причинного комплекса преступности в современной России. Автор отмечает, что «в настоящее время в духовно-нравственной сфере общества накопилось множество негативных явлений, отрицательно влияющих на состояние правопорядка, играющих роль сильно действующих субъективных причин и условий преступности»²⁸.

Далее ученый поясняет: «Значительные слои российского общества воспринимают происходящее как национальный катаклизм. Сознание многих людей деформировано, противоречиво, поскольку пытается сочетать несовместимые стереотипы и установки. Накопление негативных эмоций, разносторонних раздражителей и стимулов порой достигает запредельного напряжения, часто угрожает криминальным взрывом»²⁹.

Именно такие разрушительные процессы и происходят сегодня в нашем обществе, они сложны и глубинны, но обходить их вниманием – значит не понимать происходящего. Следует лишь напомнить, что морально-нравственные устои общества есть неотъемлемая часть его культуры.

Описывая анализ причин и условий преступности, принципиальным для ученого представляется социально-культурная картина – образовательный уровень населения, обеспеченность культурными, спортивными учреждениями, жизненный уклад, обычаи, традиции, стереотипы поведения, обусловленные этнопсихологическими, национальными, религиозными, историческими и другими факторами.

Выборочно рассмотрев позиции самых известных авторских научных коллективов о науке криминологии, об основных ее составляющих, следует признать наличие двух основных направлений: одни ученые убеждены в том, что криминология – это наука, возникающая и развивающаяся в окружении только юридических наук (исключение составляет разве что социология); другие – отстаивают криминологию как науку социально-правовую, связанную с юридическими дисциплинами, так и использующую достиже-

²⁵ Указ. соч. С. 27–28.

²⁶ Указ. соч. С. 59.

²⁷ Криминология. М., 1994. С. 136.

²⁸ Алексеев А.И. Криминология: Курс лекций. М., 1998. С. 69.

²⁹ Там же. С. 69–71.

ния ряда смежных наук: философии, истории и социологии, педагогики и психологии, культурологии и политологии, эстетики и экономики, демографии и генетики, а также ряда других.

Многие видные ученые бесспорным считают социокультурные проблемы общества предметом криминологических исследований. Современная практика требует изучения проблемы социокультурной дезадаптации личности как одной из причин, приводящих человека к преступлению. Как показал анализ научной литературы, многие ученые среди мер по профилактике противоправного поведения и борьбе с правонарушениями выделяли методы и средства профилактики с использованием искусства, культурно-воспитательной работы. Таким образом, криминологи уже затрагивали проблему влияния низкого уровня образования и культуры на преступность.

И все же, несмотря на уже имеющийся гносеологический путь, наука криминология – молодая, а молодость – период не только исканий, неустойчивости, но и осознанного выбора и принятия пути дальнейшего развития. Молодость науки криминологии может ознаменоваться новым этапом в ее исканиях на пути осознания важности, целесообразности и своевременности изучения социокультурных проблем общества и личности, связанных с преступностью. Ведь не случайно еще Платон, а затем и Аристотель усматривали одну из главных причин преступлений в «испорченных привычках и вкусах людей, противоречащих разуму, или в страстях, его затмевающих»³⁰.

Рассмотрение социокультурных проблем в современной криминологии есть, на наш взгляд, не растворение ее предмета во множестве проблем, так или иначе связанных с преступностью, а его уточнение и дополнение тем аспектом, который наряду с прочими составляет социальные, психологические причины преступности. Без подробного, детального изучения механизма социокультурной дезадаптации личности, нередко приводящей к совершению противоправных деяний, будет неполной и научная криминологическая картина преступности в целом.

При этом следует иметь в виду, что все причины преступности тесно связаны между собой и влияют друг на друга. Выпадение из научного анализа хотя бы одного аспекта приводит к неполному, а порой искаженному представлению и о причинах преступности, и о личности преступника, и о прогнозе преступности.

Н. И. Ципуренко,

³⁰ Кессиди Ф.Х. Аристотель и современность // Вопросы философии. 1979. № 3.

**кандидат исторических наук, доцент
(ВНИИ МВД России)**

НКВД СССР И ЦВЕТНАЯ МЕТАЛЛУРГИЯ СТРАНЫ (июль 1934 – июнь 1941 гг.)

Производственно-хозяйственная деятельность союзного Наркомата внутренних дел была крупномасштабной, исключительно разнообразной и охватывала практически все секторы народного хозяйства Союза ССР.

В предвоенные годы влияние Наркомвнудела СССР распространялось на 20 отраслей промышленного и сельскохозяйственного производства страны. Кроме отраслей капитального строительства, топливно-энергетического комплекса, лесозаготовки, сельскохозяйственного производства, производства товаров широкого потребления, лагерные структуры НКВД реально участвовали в геологоразведке месторождений, строительстве и освоении объектов горнодобывающей промышленности, неотъемлемой частью которой являлась цветная металлургия.

Цветная металлургия, выпуск товарной продукции которой к началу 40-х годов достиг 32,1 % общесоюзного уровня¹, составляла основу производственной деятельности сначала отделов горного и цветной металлургии, затем специализированных управленческих комплексов – Управления лагерей горно-металлургических предприятий ГУЛАГа, а с февраля 1941 г. – Главного управления лагерей горно-металлургических предприятий НКВД СССР. В плане реализации партийно-правительственных заданий силами подведомственных им объектов производились золото, олово, никель, платина, кобальт, медь, свинец, хром, палладий, молибден, вольфрам, цинк, циркон, монацит, флюорит, слюда, графит, радий, другие металлы.

Промышленной добыче редкоземельных металлов предшествовала интенсивная, порой изнурительная геолого-изыскательская работа поисково-разведочных партий, в том числе и системы НКВД. Сошлемся на один из многих примеров. В начале 30-х годов в арктических широтах работала особая Вайгачская экспедиция, структурно входившая в состав Управления северных исправительно-трудовых лагерей (УСЕВИТЛг) Объединенного государственного политического управления (ОГПУ) СССР². Возглавил

¹ См.: Центральный архив общественных движений Москвы (ЦАОДМ), ф. 3352. оп. 3, д. 355, кор. 25, л. 53.

² См.: Органы и войска МВД России: Краткий исторический очерк. М., 1996. С. 354.

экспедицию начальник Управления Соловецких лагерей особого назначения (СЛОН) ОГПУ майор госбезопасности (г/б) Ф.И. Эйхманс, расстрелянный в сентябре 1938 г. по приговору Военной коллегии Верховного Суда СССР.

Среди административного и инженерно-технического персонала значились геологи, химики, экономисты, строители, буровики, топографы, картографы, медицинские работники. Костяк экспедиции составляли около 800 заключенных, отобранных из северных лагерей особого назначения.

С момента высадки на остров Вайгач (граница Баренцева и Карского морей) экспедиция «преследовала цель до конца второй пятилетки (1933-1937 гг. – авт.) открыть новые залежи полезных ископаемых на Вайгаче и Югории, дать новые десятки и сотни тысяч тонн руды фабрикам и заводам Советского Союза»³. Изыскания проводились в бухте Варнека, на полуострове Гребень, в районах губы Лямчиной, реки Красной, на вахтах Белый Мыс и Пайгото. При содействии зимовавших на острове ненцев (самоедов) экспедиции удалось открыть месторождения свинца, цинка, флюорита, других цветных металлов.

Естественно, предпочтение отдавалось золотодобывающей отрасли, ибо «злато – двигатель торговли и государственной машины», – говаривали еще древние. С 1933 г. в оперативном подчинении ОГПУ-НКВД находились Алданские золотые прииски, раскинувшиеся вдоль Амуро-Якутского автомобильного тракта (пос. Незаметный, с 1939 г. – г. Алдан, Якутская АССР) и структурно входившие в состав гостреста Якутзолото системы Главзолота СССР. Оперативное обслуживание приисков обеспечивали периферийные органы государственной безопасности, а охрану – 79-й отдельный Алданский дивизион войск ОГПУ-НКВД СССР⁴.

Под контролем аппаратов полномочных представительств ОГПУ – НКВД административно-ссылными и судебно-ссылными спецпереселенцами Восточно-Сибирского края разрабатывался золотоносный рудник Аяхта в районе Питского комбината «Востоксибзолото», а также ряд местных приисков – Октябрьский, Ереминский, Дорогой и Ильинский. Открытый способ добычи, низкооплачиваемый труд спецконтингента делали прииски сверхрентабельными, о чем писал в свое время печатный орган комбината – журнал «Советская золотопромышленность».

Союзная геологоразведка, куда входили и поисково-разведочные партии ведомства НКВД, подтвердила богатые запасы золота в Читинской области. Его добыча там началась еще при Екатерине II под началом Конторы ее величества. Вновь открытые золотоносные месторождения позволили советской власти создать крупнейшее предприятие «Балейзолото» (в 400 км к юго-востоку от Читы) с карьером горно-открытых работ, дражным полигоном и подземной добычей, не знавшей аналогов в мировой практике. В 1934-1938 гг. комбинат, на отдельных участках которого подрядные работы выполняли заключенные НКВД, занимал второе место по добыче золота в СССР, а в начале войны – первое. Уникальное предприятие, некогда бывшее валютным цехом страны, сегодня влачит нищенское существование⁵, хотя запасы золотоносных руд в регионе далеко не исчерпаны.

Новым перспективным районом отечественной золотодобычи стала Колыма – бухта Нагаево в Охотском море. Постановление ЦК ВКП(б) от 11 ноября 1931 г. гласило: «Для форсирования разработки золотодобычи в верховьях Колымы образовать специальный трест с непосредственным подчинением ЦК ВКП(б)»⁶. Устанавливалась ориентировочная программа добычи: к концу 1931 г. – 2 т, 1932 г. – 10 т, 1933 г. – 25 т благородного металла.

Таким гострестом стал Дальстрой (Главное управление строительства Дальнего Севера) с местом дислокации в г. Магадане Хабаровского края. Первоначально трест находился в ведении соответственно Совета Труда и Оборона, Совета Народных Комиссаров СССР. В марте 1938 г. по решению правительства Дальстрой был передан в состав Наркомата внутренних дел СССР.

Как производственно-хозяйственная структура НКВД, Дальстрой не входил в систему ГУЛАГа, но был органически с ним связан. По линии горно-металлургической промышленности на ГУЛАГ НКВД возлагалось «оказание технической помощи Дальстрою НКВД в разрешении вопросов, связанных с направлением горных работ и их механизации, обогащением руд и улучшением качественных показателей обогатительных фабрик, а также контроль за эксплуатационной деятельностью Дальстроя по части добычи им золота и олова».

³ Отдел архивной информации ИЦ УВД Архангельской области, д. 42. Вайгачский ОПЛ. Протоколы общих собраний. 21.01 - 26.07.1934 г. Л. 71, 72.

⁴ См.: Российский государственный военный архив (РГВА), ф. 38323, оп. 1, д. 12, л. 206.

⁵ См.: Ченский П.Н. Конец златограда // Советская Россия. 2002. 14 фев.

⁶ Экономика ГУЛАГа и ее роль в развитии страны. 1930-е годы: Сборник документов. М., 1998. С. 22.

Структура Дальстроя НКВД была достаточно сложной, но мобильной. Основной его производственной специализацией являлись геологоразведочные работы и добыча полезных ископаемых, хотя он занимался также промышленным, дорожным и гражданским строительством, лесозаготовками и др. Территория деятельности треста охватывала бассейны рек Колымы и Индигирки (Якутская АССР), части побережья Охотского моря и северного побережья Чукотки. Целевое предназначение спецтреста – осуществление в широких промышленных масштабах добычи золота и олова.

Руководство Дальстроя во главе с его первым директором, известным революционером, большевиком-чекистом, дивизионным интендантом Э.П. Берзиным, приговоренным к высшей мере наказания и расстрелянным в августе 1938 г., поручило разработку золотых и оловянных приисков Управлению Северо-Восточного лагеря (Севвостлаг) НКВД (г. Магадан, Хабаровский край). Наполняемость последнего составляла: в 1932 г. – 16 тыс., 1936 г. – 83 тыс., 1938 г. – 105 тыс., 1939 г. – почти 114 тыс. человек, свыше 70 тыс. из которых были заключенными⁷. В административном и хозяйственно-финансовом отношении лагерь подчинялся директору (начальнику) треста Дальстрой.

С 1939 г. в подчинении Севвостлага НКВД находился Владивостокский пересыльно-перевалочный пункт (17 526 человек), созданный для выполнения транзитно-пересыльных функций, в частности, «для переотправки заключенных и грузов из Владивостока в Нагаево». Основную массу контингентов лагеря и лагпункта составляли «социально опасные элементы», преимущественно уголовники-рецидивисты, а также осужденные органами внесудебной репрессии – Особым Совещанием НКВД СССР и его республиканскими филиалами.

Севвостлаг НКВД структурно входил в состав спецтреста Дальстрой, возглавляемого с конца 1937 г. рьяным аппаратчиком, в звании комиссара второго ранга закончившим жизнь самоубийством, старшим майором г/б К.А. Павловым. Последний установил в ведомстве жестокие порядки, о чем свидетельствуют многие источники. Так, в 1938 г. группа колымских работников прессы направила Сталину телеграмму-жалобу на произвол и беззакония, чинимые начальником Дальстроя НКВД Павловым и его заместителем Гараниным.

⁷ См.: Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ), ф. Р.-9401, оп. 12, д. 92, л. 80; д. 95; л. 83; ГУЛАГ (Главное управление лагерей). 1918-1960: Документы. М., 2000. С. 226, 421, 422.

Ответ последовал незамедлительно. «Нагаево. Газета "Советская Колыма". Осьмакову, Ромашову, Ягненкову. Копия Дальстрой Павлову. Получил длинную телеграмму Осьмакова, Ромашова и Ягненкова с жалобой на порядки в Дальстрое и недостатки в работе Павлова. Телеграмма не учитывает трудностей в работе Дальстроя, специфических условий работы Павлова. Телеграмму считаю демагогической и не обоснованной. Газета должна помогать Павлову, а не ставить палки в колеса. Сталин»⁸. Вряд ли авторы телеграммы избежали репрессий.

Составление изыскательских и проектных заданий по выявлению и разработке богатых колымско-нагаевских золотоносных и оловянных месторождений возлагалось на Московское управление Дальстроя НКВД, штатную численность которого составляли 117 сотрудников. Ему же вменялось в обязанность пополнять прииски рабочей силой, следить за эффективным трудоустройством контингентов, обеспечивать приобретение и доставку на места необходимых механизмов, в том числе машин, отечественных и импортных драг, другого горнодобывающего оборудования. Из поставщика рабочей силы производственным организациям других ведомств Наркомвнудел все больше превращался в непосредственного производителя работ.

Как следует из доступных нам документов, разворот гострестом Дальстрой золотодобычных операций пришелся на 1934 г. В течение 1934-1936 гг. «старателями» Севвостлага НКВД было намыто из золотоносных песков Колымы свыше 52 т химически чистого золота, в том числе: в 1934 г. – 5,5 т, 1935 г. – 14,4 т, 1936 г. – 32, 4 т⁹. За этот же период его запасы выросли в 3,5 раза, а добыча – почти в 6 раз. К 1938 г. на долю Дальстроя НКВД приходилось 37 % всей золотодобычи страны.

Форсированные темпы развития колымско-нагаевских золотоносных месторождений были вызваны не только богатством россыпей, но также конструктивно-плановой хозяйственной политикой государства по освоению Колымы в целом. В «Объяснительной записке к трехлетнему плану основного производства треста Дальстрой на 1937-1939 гг.» отмечалось: «...Первые годы колымской стройки были использованы Дальстроем для установления прочной связи правобережных и левобережных приисков с базами снабжения посредством проведения автодорожной магистрали Нагаево-Хатыннах (600 км) и судоходного освоения реки Колымы»¹⁰. Кроме

⁸ Советская Колыма. 1938. 17 янв.

⁹ См.: Экономика ГУЛАГа и ее роль в развитии страны. 1930-е годы. С. 11, 74.

¹⁰ Там же. С. 75.

многотоннажного морского порта в бухте Нагаево были возведены авторемонтные предприятия, автобазы, поселки. Началось строительство первой золотоизвлекательной фабрики с суточной производительностью в 500 т руды.

По мере индустриализации народного хозяйства, развития электротехнической, химической, авиационной промышленности росла потребность в цветных металлах и их сплавах. Поэтому правительство не жалело средств на их разведку и добычу, отчетливо сознавая, что деньги – кровь экономики, в том числе и лагерной. За неполных пять лет только Дальстроем было освоено 460 млн рублей (в ценах 30-х годов) государственных капиталовложений, из них 109 млн направлено в золотодобывающую промышленность. Наряду с Уралом, Западной и Восточной Сибирью Дальний Восток занимал одно из первых мест по производству редких металлов. Ведущим цехом драгметаллов он является и поныне.

Колымские золотые кладовые в основном были освоены, но далеко не исчерпаны. Очередным трехлетним производственным планом Дальстроя НКВД предусматривался дальнейший подъем дальневосточной золотодобычи за счет освоения новых регионов, особенно в северо-западном направлении, к бассейну Индигирки. Предстояло геологически исследовать примерно 450 тыс. км² площадей и получить свыше 260 т чистого золота (229 т от мускульной добычи и 32 т – механической). Вскоре был обнаружен золотоносный район в бассейне реки Берлах. К месторождению началось строительство автомобильной дороги.

Наркомат внутренних дел уделял повышенное внимание качественной разработке золотых промыслов. Один из его приказов от 14 апреля 1938 г. гласил: «Применяемые в настоящее время методы промывки россыпей не обеспечивают достаточно полного извлечения золота и улавливания ценных металлов-спутников, содержащихся в россыпях...» При производстве работ требовалось «обеспечить, помимо опробования на золото, специальное опробование на полезные минералы-спутники (олово, циркон, монацит и др.)»¹¹, бинарные спутники. Приказ обязывал начальника Дальстроя НКВД установить строгий контроль за качеством промывки россыпей и систематически докладывать о выполнении правительственных заданий.

Параллельно разведке на золото Дальстрой НКВД вел поисковые работы на олово, промышленные запасы которого в стране были крайне ограничены. В 1936 г. обнаружено его коренное месторождение в районе Тэньки (южный район Колымы), где была установлена целая свита жил с большим содержанием касситерита (оловянный камень). Госплан СССР поддержал

предложение НКВД о дополнительных ассигнованиях на строительство автодороги к оловянным месторождениям и об увеличении оборотных средств Дальстроя НКВД.

Рассмотрев в марте 1937 г. вопрос «О "Дальстрое"», СНК СССР постановил:

1) увеличить лимит капиталовложений по Дальстрою на 1937 г., в связи с заданиями на олово, на 10 000 000 рублей;

2) отпустить Дальстрою из резервного фонда Совнаркома СССР в первом полугодии 1937 г. 100 000 000 рублей для завоза на Колыму оборудования, технических материалов, продовольствия и промтоваров, соответственно увеличив фонды по дополнительным заявкам Дальстроя¹². В 1938 г. лимиты Дальстроя НКВД составили 180 млн рублей, которые уже в следующем году окупались многократно.

По состоянию на декабрь 1939 г., лагконтингентами Дальстроя НКВД было добыто 66, 7 т химически чистого золота и 5100 т олова в концентратах. Введены в строй 42 прииска с рассыпной добычей золота и 3 оловообогатительные фабрики общей мощностью в 160 т перерабатываемой руды в сутки. Планом на 1940 г. предусматривалось добыть 80 т золота и 2 тыс. т олова, для чего требовалось переработать 28 – 30 млн м³ горной массы¹³. По прогнозным данным экспертов, на территории, осваиваемой Дальстроем НКВД, запасы этих металлов достигали: золота – свыше 2 тыс. т, олова – до 200 тыс. т.

Колымско-нагаевский золотоносный район по добыче превзошел многие отечественные золоторудные кладовые, в том числе и продукцию треста-гиганта Якутзолото. В 1940 г. Дальстрой НКВД перевыполнил плановые задания на 10 т и в итоге дал стране 90 т золота, т.е. более половины всей добычи СССР (159 т)¹⁴. По количеству добытого металла советская Колыма сравнялась с самым продуктивным в то время районом Западной Америки – Калифорнией, а по размерам годового прироста даже обогнала его. Примечательно, в отличие от колымско-нагаевских приисков, где преобладала мускульная эксплуатация россыпей, дражно-механическое производство американского штата составляло 29 % всей его золотодобычи.

Богатейшая редкими металлами советская Колыма permanently требовала солидных капиталовложений и свежей рабочей силы. При содействии правительства Наркомвнутдел постоянно обеспечивал рост трудовых ресурсов Дальстроя. Из директивы начальника Главного управления конвойных войск НКВД от 2 марта 1940 г. узнаем, что нарком внутренних дел СССР

¹¹ ГАРФ, ф. Р-9401, оп. 12, д. 14, л. 343; д. 92, л. 102.

¹² См.: Экономика ГУЛАГа и ее роль в развитии страны. 1930-е годы. С. 65.

¹³ См.: ГУЛАГ. 1918-1960: Документы. С. 753.

¹⁴ См.: МВД России: Энциклопедия. М., 2002. С. 162.

Л.П. Берия приказал наркомам внутренних дел Украинской ССР и Белорусской ССР «осужденных Особым Совещанием НКВД, перебежчиков с бывшей территории Польши, направлять для отбывания срока наказания в Севвостлаг (г. Владивосток – бухта Нагаево)»¹⁵. Предписывалось отправить на Дальний Восток по нарядам НКВД от шести до восьми полногрузных эшелонов численностью 1000-15000 человек под усиленным конвоем. Устанавливался шифр маршрута дальнего следования – литер «А».

В целях служебной конспирации для подачи телеграмм начальниками войсковых конвоев и литерных эшелонов устанавливался специальный код. Например, конвой шифровался как тара, товарный вагон для перевозки заключенных (вагонзак) – платформа, следственные заключенные – стройматериалы, осужденные в лагеря – груз, осужденные в высылку – кирпич, особо опасный государственный преступник – горючее, пересыльные заключенные – доски, бежал заключенный – сдано, ранен – возвращено, убит – оставлено, умер – отправлено, сдано больных – уложено и т.д. Лагерь обозначался названием одного из городов СССР¹⁶ и имел собственный кодовый номер.

Примерный текст такой телеграммы: «Литером "А" тара сопровождает Минск номер 261 зпт 12 платформ зпт груз горючее зпт кирпич зпт доски зпт сдано 3 зпт возвращено 12 зпт оставлено 7 зпт уложено 6 тчк». В условиях строжайшей секретности подобные обозначения исключали утечку служебной информации и надежно хранили конвойно-лагерные тайны.

Наряду с трестом Дальстрой НКВД, который специализировался на добыче золота и олова, широкий ассортимент продукции горнодобывающей отрасли производили промышленные подразделения собственно ГУЛАГа НКВД. Его горно-металлургическая промышленность получила интенсивное развитие в конце 30-х годов. Гулаговские производственные комплексы занимались добычей и обработкой в основном медно-никелевых, оловянных, хромитовых руд в особо отдаленных районах страны. В системе трестов Норильстрой, Североникель, Сибзолото, Якутзолото, Якутолово, Балхашстрой трудились сотни тысяч «сынов» ГУЛАГа на стационарных или так называемых контрагентских началах. Основной задачей руководства главка являлось рациональное хозяйственное использование их труда, непременным условием которого была самокупаемость. Эти проблемы являлись постоянной головной болью плановых отделов главка и лагерных управлений.

ГУЛАГу НКВД «выпала честь» быть пионером в промышленном освоении богатых норильских месторождений. В соответствии с постановлением

СНК СССР от 23 июня 1935 г. «О строительстве Норильского никелевого комбината» оперативным приказом НКВД от 25 июня в системе производственно-хозяйственного главка был образован Норильский ИТЛ (Норильлаг) НКВД с перевалочной базой в г. Мурманске. Вторым своим постановлением от 26 апреля 1938 г. СНК СССР обязал Наркомвнудел «обеспечить ввод в действие Норильского комбината в 1940 г. 1-й очереди на 500 т и полностью закончить строительство комбината на 10 000 т в 1941 г.»¹⁷. Наркомфином СССР выделялись дополнительные ассигнования комбинату и его спутнику Красноярскому аффинажному заводу, созданному для очистки благородных металлов.

Изыскательские работы, производимые союзной геологоразведкой совместно с поисковиками Управления лагерей горно-металлургических предприятий ГУЛАГа НКВД, подтвердили наличие за полярным кругом в районе Норильска огромных сырьевых ресурсов, имеющих мировое значение. Кроме каменного угля высокой калорийности, норильские руды содержали никель, медь, кобальт, золото, графит, платиноиды.

Режимными объектами треста Норильстрой являлись рудники «Угольный Ручей» и «Рудный», обогатительная фабрика производительностью в 9 тыс. т руды и почти 1 тыс. т концентрата в сутки (323 570 т в год); металлургический завод на 10 тыс. т никеля в год, коксохимический и ремонтно-механический заводы; известковый карьер, соцгородок на 45 тыс. жителей, портовые и складские сооружения в районе порта Дудинка¹⁸. Комбинат с портом связывала узкоколейная железная дорога протяженностью в 113 км.

Именно металлургический завод с его кустарно-производственным потенциалом стал базой для строительства дважды орденосного Норильского горно-металлургического комбината, названного именем его первого директора А.П. Завенягина, вскоре занявшего пост заместителя наркома (министра) внутренних дел СССР. Комбинат был продан за бесценок денежным воротилам в период ельцинской приватизации. Сегодня акционерное общество «Норильский никель» раздирается криминальными кланами, ведущими отчаянную войну за передел народной собственности.

Производство лагерной экономикой цветных металлов заметно возросло после передачи в 1940 г. Наркомцветметом СССР в систему ГУЛАГа НКВД СССР медно-никелевого комбината-гиганта «Североникель» (г. Магнитогорск, Мурманская область) с алюминиевым заводом в г. Кандалакше Мурманской области¹⁹. Крупные месторождения сульфитных медно-никелевых и кобальтовых руд на Кольском полуострове осваивало Управ-

¹⁵ РГВА, ф. 40, оп. 1, д. 179, л. 181.

¹⁶ См.: ГАРФ, ф. Р-9401, оп. 12, д. 95, л. 81/1-2.

¹⁷ Экономика ГУЛАГа и ее роль в развитии страны. 1930-е годы. С. 41, 89.

¹⁸ См.: ГУЛАГ (1918-1960): Документы. С. 747-749.

¹⁹ См.: ЦАОДМ, ф. 3352, оп. 3, д. 355, кор. 25, л. 55.

ление Мончегорского ИТЛ и строительство комбината «Североникель» совместно с производственным персоналом предприятия²⁰. В состав комбината входили объекты: рудник Ниттис-Кумужье с проектной производительностью в 1 тыс. т руды в сутки, металлургический завод, обогатительная фабрика, опытный кобальтовый цех, город Мончегорск.

В том же 1940 г. Наркомвнуделу были переданы завод-комбинат ферросплавов и Донские хромитовые рудники, расположенные в 110 км к востоку от г. Актюбинска (Казахская ССР) на линии Оренбургской железной дороги. Рудники содержали до 70 % мировых запасов высокосортных хромитовых руд. Кроме того, силами Управления ИТЛ Актюбинского комбината НКВД началось освоение месторождения «Алмаз» и строительство дробильно-сортировочной фабрики²¹ потенциально высокой производительности.

Лагерные структуры ГУЛАГа НКВД строили и эксплуатировали Джекказганский медеплавильный комбинат, связанный железной дорогой Караганда-Балхаш и именованный в официальных документах НКВД «вторым Балхашем». Высокие геологически обоснованные перспективы позволяли считать джекказганское медное месторождение основным, запасы которого составляли 24 % союзных и 5 % – мировых. Строительные работы в рамках треста Балхашстрой и техническое оснащение производства возлагались на Управление Джекказганского ИТЛ и комбината (пос. Новый Джекказган, Карагандинская область, Казахская ССР).

В преддверии войны Наркомвнуделу были также переданы союзного значения молибденовые предприятия, вольфрамовый комбинат, разработки треста Якутолово, расположенные в районе Верхоянска²². Лагструктурами НКВД строились новые, реконструировались, оснащались техникой и оборудованию действующие предприятия. По решению правительства все без исключения лагерные объекты цветной металлургии работали в режиме ударных, входили в правительственный перечень важных объектов, охранявшихся войсками НКВД.

Результаты производства цветных металлов контингентами горно-металлургических предприятий ГУЛАГа НКВД впечатляют. В 1939 г. один процент их плановых заданий равнялся 30 млн рублей, а по выпуску продукции – 20-26 млн рублей. Ежедневно производственно-отраслевые структуры НКВД должны были выпускать продукции на 6-7 млн рублей²³ (в ценах 30-х годов).

К весне 1940 г. добыча лагпредприятиями НКВД золота составляла 60 % от объемов, выполняемых Наркоматом цветной металлургии СССР. Удельный вес других видов металлопродукции НКВД в объемах народнохозяйственных планов составлял: по олову – 76 %, никелю – 46,5 %, кобальту – 40 %, хромовой руде – 40,5 %²⁴. Лагерная экономика горнодобывающей отрасли давала стране сотни тонн благородных металлов в золотом стоимостном эквиваленте. Нарастив их мощности, Наркомвнудел планировал занять в отрасли ведущее место.

В январе-феврале 1941 г. НКВД разработал и принял новую программу форсированного развития цветной металлургии, которой предусматривался дальнейший рост мощностей по производству практически всех драгметаллов. Устанавливались твердые графики добычи сортовых руд, сроки ввода в эксплуатацию необходимых агрегатов, суточные задания выпуска продукции. Особое внимание акцентировалось на дополнительное увеличение мощностей треста Воркутстрой НКВД и обогатительной фабрики уникального Тырныаузского вольфрамо-молибденового рудоносного месторождения, разработка которого велась лагпредприятиями НКВД с 1938 г. На его базе впоследствии был создан флагман отечественной индустрии на Северном Кавказе – Тырныаузский ордена Трудового Красного Знамени вольфрамо-молибденовый комбинат. В смутное перестроечное время на руинах последнего образовалось акционерное общество «Тырныаузский горно-обогатительный комбинат»²⁵, стараниями РАО «ЕЭС России» все глубже погружающийся во мглу.

Выполнение программы 1941 г. обеспечило бы, по сравнению с предыдущим годом, увеличение производства: олова – на 239 %, никеля – 237 %, кобальта – 882 %, молибденового концентрата – 487 %, вольфрамового концентрата – 125 %²⁶. Однако этим грандиозным планам в условиях военно-мобилизационного периода не суждено было сбыться. Во исполнение постановления СНК СССР от 27 июня 1941 г. «О сокращении плана капитальных работ на 1941 г. по НКВД СССР» с 1 июля приостанавливались работы 60 предприятий истроек НКВД, в числе которых значились медно-никелевый комбинат «Североникель», два Кандалакшских алюминиевых заводов, ряд молибденовых и вольфрамовых предприятий и др.

Непосредственное участие лагерно-производственных комплексов НКВД в разведке месторождений, строительстве и освоении объектов цветной металлургии, дефицит сырьевых ресурсов которой в предвоенные годы был тотальным, является бесспорным. Нарастив производство драгметал-

²⁰ См.: ГАРФ, ф. Р-9401, оп. 12, д. 14, л. 146.

²¹ См.: ГУЛАГ (1918-1960). Документы. С. 266, 751, 752.

²² См.: ЦАОДМ, ф. 3352, оп. 3, д. 355, кор. 25 л. 55.

²³ См.: ЦАОДМ, ф. 3352, оп. 3, д. 268, кор. 19, л. 122.

²⁴ См.: Там же. Д. 355, кор. 25, л. 53.

²⁵ См.: Качкаров Ю. Горное эхо протеста // Советская Россия. 2002, 29 авг.

²⁶ См.: ЦАОДМ, ф. 3352, оп. 3, д.355, кор. 25, л. 54.

лов, являющихся стратегическим сырьем, ведомство НКВД реально способствовало увеличению выплавки специальных сталей, особенно необходимых оборонной промышленности, растущим потребностям отечественной экономики в этих материалах, избавляло страну от их импорта.

Ретроспективный анализ лагерной экономики НКВД позволяет заключить: напряженным трудом всего советского народа, в том числе и трудом лиц, находившихся в местах принудительного содержания, уездная Россия в годы первых пятилеток с неслыханной быстротой превращалась в мировую индустриальную державу, которая смогла технически противостоять врагу в период военного лихолетья.

Г. Д. Долженкова,
кандидат юридических наук
(ВНИИ МВД России)

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ ЛИЦАМ, ОСВОБОЖДАЕМЫМ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

Сегодня в условиях серьезных экономических трудностей в России чрезвычайно остро встал вопрос о социальной защите граждан, в том числе отбывающих наказания в виде лишения свободы, а также лиц, готовящихся к освобождению. Российское общество нуждается в разработке таких действенных мер в сфере социальной защиты, которые позволили бы сохранить людям нравственные устои, культуру, преодолеть пессимизм, снизить рост преступности, помочь каждому гражданину не потерять человеческое достоинство, уважение к себе и другим. Более полная защита прав осужденных, создание благоприятных условий для их исправления с широким привлечением к этой деятельности общественных формирований, правозащитных организаций, средств массовой информации позволили бы обеспечить полную реализацию гарантий прав осужденных во время отбывания наказания, а также в период подготовки к освобождению и после.

Как и Исправительно-трудовой кодекс РСФСР, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации содержит отдельный раздел, посвященный вопросам освобождения от отбывания наказания, оказания помощи освобождающимся лицам и контролю за ними. Но в отличие от прежнего новый Кодекс рассматривает эти вопросы более полно и детально.

Освобождение завершает весь процесс исполнения наказания, позволяет подвести итог исправительного воздействия на осужденного. Как показыва-

ет практика, применение уголовного наказания в виде лишения свободы нередко приводит к разрыву социально полезных связей осужденного с семьей, родственниками, трудовым коллективом по месту прежней работы и т.п. Трудности, испытываемые лицом, отбывшим наказание, особенно в трудовом и бытовом устройстве, могут подталкивать его к совершению новых преступлений. Поэтому закон возлагает на администрацию исправительных учреждений по месту отбывания осужденными наказаний в виде лишения свободы обязанность подготовки таких лиц к предстоящему освобождению.

Социальная работа и, как ее элемент, социальная помощь - это тот инструмент, с помощью которого уйдут в прошлое прежде всего характерные для мест лишения свободы грубость, эгоизм, произвол и другие негативные явления. Если говорить о социальной работе в пенитенциарной системе, то она в настоящее время находится в зачаточном состоянии. Представляется, что делаемый сегодня в уголовно-исполнительной системе основной упор на воспитательную работу не совсем оправдан. Эта сфера - лишь часть социальной работы. Поэтому следует развивать и другие направления деятельности в рамках единой социальной работы, такие, например, как социальная помощь. Широту диапазона этой деятельности можно пронаблюдать, сделав небольшой экскурс в историю.

В России помощь слабым, одиноким, нуждающимся в материальной поддержке и социальной адаптации, находящимся в социальной изоляции, имеющим склонности к употреблению наркотиков и алкоголя, оказывалась всегда, с первых шагов формирования общества. Она вытекала из естественной сущности каждого сильного духом и телом и приобрела особый размах с принятием и развитием христианства на Руси. Не случайно философ Н. Бердяев утверждал, что душа русского народа была сформирована православной церковью, она получила чисто религиозную формацию.

Уважать права человека, жить по правде, не быть корыстным - все эти принципы бытия сыграли важную роль в развитии благотворительности в России, начало которой было положено князем Владимиром. В 966 г. он издал Указ, которым узаконил благотворительность. Его начинания были продолжены другими русскими князьями и царями. К концу XIX столетия в России насчитывалось 14 854 благотворительных учреждения, которые распределялись по ведомственной принадлежности следующим образом: Ведомство учреждений императрицы Марии - 683; Российское общество Красного Креста, Императорское Человеколюбивое общество - 518; Попечительство о домах трудолюбия и работных домах - 274; Министерство внутренних дел - 6835; Министерство народного просвещения - 68 и дру-

гие. О масштабах работы этих учреждений свидетельствует тот факт, что в 1898 г. благотворительностью воспользовались свыше 7 млн человек (не считая 20 млн разовых обращений). Это не могло не сказываться на состоянии физического и нравственного здоровья общества, на снижении преступности. Опыт свидетельствует, что на протяжении многовековой истории развития российское государство и общество оказывали помощь нуждающимся. Задачи координации взаимодействия общества и государства в благотворительной деятельности в определенный период выполняла полиция¹.

Рассматривая советский период, нужно отметить отсутствие широкой и целенаправленной системы социальной защиты населения страны в той степени, которая пропагандировалась ее идеологами. Но вместе с тем нельзя отрицать положительного опыта социальной работы в народном образовании, государственном страховании, социальном обеспечении.

В Концепции реформирования уголовно-исполнительной системы (на период до 2005 г.) указывается на необходимость разработки комплексной программы воспитательно-профилактической и социальной работы с осужденными, ориентировать ее на формирование и развитие у них стремления к общественно полезной деятельности, соблюдению требований законов и принятых в обществе правил поведения. Для этого рекомендуется создать единую службу социальной помощи осужденным и психолого-педагогического воздействия на них, наладить тесную связь со службами занятости и социальной защиты населения в регионах и изучить вопрос о целесообразности создания службы социальных работников.

В связи с этим, **социальная помощь** как специфический (дополнительный) вид социального обеспечения осужденных к лишению свободы не сводится лишь к благотворительности, а идет по нескольким направлениям, причем главная роль здесь отводится социальной политике государства. Думается, что со временем она должна выйти на первый план в процессе исправления осужденных. Пока же «включение осужденных в правополушную жизнь общества» оставляет желать лучшего, и работа по социальной реабилитации осужденных находится не на должном уровне, о чем свидетельствует высокий процент рецидивной преступности. Одна из причин этого – временное отсутствие в пенитенциарных учреждениях соответст-

вующих специалистов. Поэтому подготовка их для исправительных учреждений, о необходимости которой уже высказывались некоторые практические работники, безусловно актуальна, но решение этого вопроса может растянуться на годы, поскольку только совсем недавно один из вузов МВД принял на себя выполнение этой задачи. Возможный путь выхода из данной ситуации - создание благотворительных фондов и попечительских советов.

В нынешних сложных экономических условиях учреждения уголовно-исполнительной системы испытывают острый недостаток средств. Поэтому трудно переоценить роль взаимодействия уголовно-исполнительной системы с благотворительными фондами, попечительскими советами, государственными и коммерческими организациями, религиозными конфессиями и частными лицами, оказывающими помощь исправительным учреждениям.

Проект федерального закона «О содействии общественных объединений в работе учреждений и органов, исполняющих наказания, и мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», внесенный для рассмотрения в Государственную Думу Российской Федерации в 1997 г.,² имеет целью регламентацию основных направлений, принципов и форм деятельности общественных объединений по участию в работе учреждений и органов, исполняющих наказания в виде лишения свободы на определенный срок и пожизненного лишения свободы. Задачей настоящего федерального закона является определение порядка оказания общественными объединениями помощи местам лишения свободы в проведении воспитательной работы с осужденными, защите прав и законных интересов осужденных, осуществление контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания.

В соответствии с вышеназванным законом участие общественных объединений в работе мест лишения свободы может осуществляться в следующих организационных формах: посещение мест лишения свободы; ознакомление с документами, касающимися вопросов соблюдения прав и законных интересов осужденных в части материально-бытового и медико-санитарного обслуживания; участие в проверке мест лишения свободы, проводимой контролирующими органами, с согласия этих органов; направление через общественный совет предложений, адресованных администрации мест лишения свободы, в которых выявлены нарушения прав и законных интересов осужденных; доведение до сведения вышестоящих органов управления уголовно-исполнительной системой и органов государственной

¹ См.: Тарасова И.А. Роль полиции в обеспечении благотворительной деятельности в до-революционной России (XVIII - начало XX вв.): историко-правовой аспект: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 4.

² См.: Преступление и наказание. 1997. № 7. С. 43-48.

власти и местного самоуправления о недостатках в работе мест лишения свободы и др.

Кроме того, общественные объединения оказывают местам лишения свободы благотворительную материальную помощь в виде денежных перечислений, передаче иных пожертвований, оборудования для предприятий, выполнения работ, размещения заказов и в иных формах, способствующих созданию новых рабочих мест и улучшению положения осужденных к лишению свободы.

Как следствие, ряд так называемых правозащитных организаций объявили своей целью защиту прав осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы. Чаще всего эти организации создавались бывшими осужденными, иногда членами их семей. Среди инициаторов были и ранее судимые за особо опасные государственные преступления, впоследствии реабилитированные, а также лица, осужденные за общеуголовные преступления. Одни исходят из благих намерений помочь тем, кто находится в местах лишения свободы, добиться улучшения их положения, расширения их прав, сужения круга правоограничений. Другие обеспокоены положением освобожденных от наказания, их трудностям в трудовом и бытовом устройстве. Третьи стремятся оказать помощь родственникам тех, кто отбывает наказание³.

В начале 90-х годов были возрождены попечительские общества, издавна занимающиеся благотворительной деятельностью по отношению к местам лишения свободы. При учреждениях, исполняющих наказания, стали возникать попечительские (общественные) советы. В некоторых случаях их создавали религиозные деятели, в других – журналисты. Иногда инициативу проявляли управления органами, исполняющими наказания. Обобщив опыт их работы, в 1994 г. Главное управление исполнения наказаний МВД России подготовило Примерное положение о попечительском (общественном) совете при учреждениях и органах, исполняющих наказания в виде лишения свободы.

В Положении установлено, что советы являются добровольными объединениями юридических и физических лиц, проявляющих в своей общественной или профессиональной деятельности интерес к местам лишения свободы. Помощь попечительных советов развивается в двух направлениях: участие в исправлении осужденных, отбывающих наказание в виде лише-

ния свободы, и оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве освобожденных из мест лишения свободы.

Аналогичное Примерное положение о попечительском совете при воспитательной колонии уголовно-исполнительной системы в соответствии со ст. 142 УИК РФ было утверждено постановлением Правительства РФ от 13 октября 1997 г. № 1295⁴.

Цель советов – координация деятельности общественных, религиозных и иных организаций, коммерческих структур по исправлению осужденных. Важным направлением работы совета является привлечение благотворительных средств для оказания помощи лицам, отбывающим наказание, освобожденным из мест лишения свободы, а также членам их семей. Предметом особой заботы подобных советов является материальная помощь жертвам преступлений. Одним из важных направлений в деятельности попечительских советов является оказание помощи осужденным в восстановлении и сохранении социально полезных связей с родственниками, содействии трудовому и бытовому устройству лиц, освобождающихся из мест лишения свободы.

Серьезной проблемой в работе попечительских советов является отсутствие законодательной базы, регламентирующей деятельность таких организаций в пенитенциарных учреждениях. На местном уровне принимаются действующие на территории области законы о попечительстве, но в основном они касаются работы в детских домах, домах престарелых и инвалидов, что существенно отличается от деятельности в условиях режимных учреждений.

В самой общей форме право осужденных на социальную помощь закреплено в Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации. Но, несомненно, уголовно-исполнительное законодательство в этой части должно быть дополнено соответствующими федеральными законами. Например, есть проект закона РФ «О социальной адаптации освобожденных из мест лишения свободы». Он подготовлен в 1997 г., но до сих пор не принят. Принятие подобного рода законодательных актов сдерживается прежде всего из-за отсутствия необходимых экономических условий. Отсутствие необходимой законодательной базы в этой сфере мешает претворению в жизнь многих полезных инициатив со стороны исправительных учреждений, практических работников по улучшению организации различных видов социальной помощи осужденным и освобожденным от наказания в ви-

³ См.: Лачин А. На свободу – с шахматной доской! // Комсомольская правда. 2000. 10 марта.

⁴ См.: Преступление и наказание. 1997. № 7. С. 46-47.

де лишения свободы. Однако не вызывает сомнения, что в перспективе юридические возможности получения рассматриваемой категорией лиц должной социальной помощи будут расширяться.

В. И. Полубинский,
кандидат юридических наук
(ВНИИ МВД России)

НЭП В УГОЛОВНО-РОЗЫСКНОЙ СЛУЖБЕ

Современные средства массовой информации время от времени обнаруживают отдельные факты изъятия у преступников правоохранительными органами денежных сумм и несправедно нажитых дельцами ценностей. Особенно впечатляюще выглядят выставки преступного конфиската, демонстрируемые порой по телевидению. Дух захватывает от великолепия представленных экспонатов. Счет нередко идет на миллионы рублей, возвращенных работниками органов внутренних дел в государственную казну.

Ну, а сами добытчики тех миллионов для казны что имеют от этого? В современных условиях базарно-рыночных отношений и дикой капитализации в стране кроме чувства выполненного служебного долга, возможно, еще благодарности от начальства, да изредка и незначительной премии, как правило, ничего больше. Считается, что и так они из той же казны получают солидное содержание.

Однако подобное отношение к материальным результатам нелегкого труда сотрудников правоохранительных служб было не всегда. Пришедшая в 1921 г., после окончания Гражданской войны и иностранной интервенции, на смену политике военного коммунизма Советского государства новая экономическая политика (НЭП) привела не только к замене продразверстки продналогом, разрешению частной торговли и допущению развития некоторых элементов капитализма в стране, но и замене натуральной зарплаты денежной по количеству и качеству труда.

С провозглашением НЭПа и восстановлением в Российской Федерации рыночных отношений проблемы материальной заинтересованности в труде широко обсуждались среди работников государственной промышленности, торговли, а также тружеников непроизводственных сфер, в том числе сотрудников милицейских служб.

В начале 1922 г. Отдел уголовного розыска НКВД РСФСР, обобщив различные суждения о материальном поощрении работников за результаты

труда, подготовил предложения о премировании сотрудников угро за раскрытие краж и других имущественных преступлений и разысканное имущество, похищенное преступниками у пострадавших, как физических, так и юридических лиц.

Через руководство Наркомата внутренних дел предложения эти были представлены в Совет Народных Комиссаров РСФСР. Первоначально их рассмотрел Малый Совнарком (МСНК)¹ и счел неприемлемыми для советской милиции. Однако Совет Народных Комиссаров (Большой Совнарком) под председательством В.И. Ленина признал решение МСНК не соответствующим духу времени, новой экономической политике государства, отменил его и утвердил постановление о премиальном вознаграждении сотрудников уголовного розыска, которое 20 июля 1922 г. было оформлено в виде Декрета Совета Народных Комиссаров Российской Федерации.

Ниже приводятся эти документы, ставшие ныне достоянием истории органов внутренних дел.

«ПРОТОКОЛ № 506
заседания Совета Народных Комиссаров от 18 июля 1922 г.

Слушали:
14. О премиальном вознаграждении
сотрудников Уголовного розыска.

Постановили:
В отмену постановления
МСНК - утвердить проект
постановления с поправками².

«ДЕКРЕТ
Совета Народных Комиссаров
О введении процентного отчисления с разысканного при содействии
Уголовного Розыска похищенного имущества

Совет Народных Комиссаров постановил:

1) Для более успешной борьбы с преступностью ввести в качестве временной меры процентное отчисление с разысканного при содействии Уголовного розыска похищенного имущества и из полученных сумм образовывать особый фонд.

2) Размер процента, подлежащего удержанию со стоимости разысканного имущества определяется: для имущества правительственных и коопера-

¹ Наименование Малый Совнарком получила одна из постоянных комиссий первого Советского правительства - Совета Народных Комиссаров РСФСР, образованного Вторым Всероссийским съездом Советов в ночь с 25 на 26 октября (7-8 ноября) 1917 г. Комиссия была образована для того, чтобы «разгрузить» СНК Республики от рассмотрения менее важных, незначительных вопросов внутренней жизни страны, главным образом, экономических и финансовых. Она занималась предварительной подготовкой материалов своей компетенции для Совета Народных Комиссаров (Большого Совнаркома).

² ГАРФ, ф. 130, оп. 6, д. 1а, л. 320.

тивных учреждений и предприятий в 10 % и для имущества частных лиц и частных объединений коммерческого характера в 15 %.

3) От удержания процента освобождаются предметы обихода первой необходимости и имущества, стоимость коих не превышает 100 р. золотом, а также могут освобождаться и другие имущества по особым в каждом отдельном случае постановлениям Отделов Управления местных Советов.

4) Образованный, согласно п. 1, фонд предназначается для выдачи из него распоряжением Отделов Управления местных Советов по представлениям Начальника Губернского или областного Уголовного Розыска премиального вознаграждения сотрудникам Уголовного Розыска за раскрытие преступлений и задержание преступников.

5) Народному Комиссару Внутренних Дел поручается разработать правила и инструкции о порядке оценки имущества и выдачи вознаграждения.

6) С опубликованием настоящего постановления отменяются все противоречащие ему постановления местных Советов Рабочих и Крестьянских Депутатов о премиальном вознаграждении за успешный розыск.

Заместитель Председателя Совета Народных Комиссаров

А.И. Рыков

Заместитель Управляющего Делами Совета Народных Комиссаров

В. Смольянинов

Секретарь Совета Народных Комиссаров

Л. Фотиева

20 июля 1922 года»³.

В соответствии с данным Декретом СНК РСФСР Наркомат внутренних дел была разработана «Инструкция о взимании премий за разысканное угрозысками имущество»⁴. В ней повторялся п. 2 Декрета СНК о размере процента, подлежащего удержанию со стоимости разысканного имущества сотрудниками угро, порядок его оценки и распределения премиальных сумм. В частности, Инструкция определяла, что размер премиальных поощрений «может взиматься с частных коммерческих предприятий в сумме 15 %, с лиц, принадлежащих к нетрудовому элементу, 15 % государственных, кооперативных и иных соответствующих им учреждений 10 %». При этом подчеркивалось, что «при неуплате причитающегося вознаграждения, надлежит взыскивать таковое судебным порядком». Особо оговаривалось, что «частные лица, принадлежащие к трудящимся, независимо от суммы разысканных ценностей, от уплаты процентного вознаграждения освобождаются».

Оценка разысканного имущества и сумма процентного отчисления должны были определяться особой комиссией, состоящей из представите-

лей Рабоче-крестьянской инспекции, местного Отдела Управления и эксперта-оценщика, с участием представителей уголовного розыска и потерпевшего. По результатам оценки комиссия составляла акт, который подписывался всеми участвовавшими в ней лицами.

Суммы премиального вознаграждения составляли особый фонд, находившийся в распоряжении начальника соответствующего подразделения уголовного розыска. Он и производил распределение этих средств.

Инструкция устанавливала, что «фонд, созданный из процентных отчислений, распределяется следующим порядком:

а) 40 % является фондом пособий и выдается по усмотрению начальника уголовного розыска нуждающимся в таковых работникам (на случай болезни, смерти и т.д.),

б) 30 % поступает на культурно-просветительное обслуживание работников розыска (устройство клуба, библиотек, лекций и т.д.),

в) 30 % поступает в распоряжение начальника Угрозыска и расходуется для усиления работы научно-технических частей, покупки необходимых препаратов и вообще улучшения технической мощи угрозыска».

Для контроля за расходом премиальных сумм начальник Административного отдела исполкома местного Совета рабочих и крестьянских депутатов обязывался создать комиссию, которая каждые шесть месяцев должна была проверять правильность распределения средств фонда, оформлять результаты проверки актом.

В ходе практического применения предписаний Декрета СНК РСФСР от 20 июля 1922 г. сотрудники милиции сталкивались с рядом трудностей, особенно при определении социального положения потерпевших и перечня разысканного имущества, которое должно было освобождаться от удержания процентного отчисления.

Упущения эти в определенной мере были исправлены Декретом СНК Российской Федерации от 15 апреля 1925 г.

«ДЕКРЕТ

Совета Народных Комиссаров

Об изменении и дополнении постановления Совета Народных Комиссаров от 20-го июля 1922 года о премировании сотрудников уголовного розыска за раскрытие краж

Во изменение постановления от 20-го июля 1922 г. о премировании сотрудников уголовного розыска за раскрытие имущественных преступлений (Собр. Узак. 1922 г. № 45, ст. 563), Совет Народных Комиссаров РСФСР п о с т а н о в л я е т:

³ СУ РСФСР. 1922. № 45. Ст. 563.

⁴ ГАРФ, ф. 393, оп. 78, д. 64, л. 39-40.

1) Дополнить п. 3 постановления, изложив его в следующей редакции:

"3) От удержания установленного процента освобождаются предметы первой необходимости и имущества, стоимость коих не превышает ста рублей в городах и ста пятидесяти рублей в сельских местностях, а также орудия производства в городских местностях и живой и мертвый сельскохозяйственный инвентарь, похищенный у крестьян-земледельцев в сельских местностях.

П р и м е ч а н и е: Административным отделам местных исполнительных комитетов предоставляется право освобождать от удержания процентов и другое имущество по особым в каждом отдельном случае постановлениям".

Заместитель Председателя Совета Народных Комиссаров

А. Лежава

Управляющий Делами Совета народных Комиссаров

В. Смольянинов

15 апреля 1925 года»⁵.

В 1928 г. Отдел уголовного розыска НКВД выступил с новой инициативой – расширить сферу использования фонда поощрения за разысканное имущество, похищенное преступниками. Предлагалось суммы фонда употреблять не только на премирование отличившихся оперативных сотрудников, но также на дальнейшее расширение культурно-просветительной базы для работников угро и укрепление научно-технической службы уголовного розыска. Но инициатива эта так и осталась благим пожеланием.

В начале 30-х годов в связи со значительными реорганизациями органов внутренних дел (ликвидация НКВД, образование главка милиции и уголовного розыска при СНК РСФСР, создание особых инспекций по милиции и уголовному розыску при ОГПУ и др.) выплаты премиального вознаграждения работникам уголовного розыска прекращаются. Сегодня же о существовании декретов СНК РСФСР 1922 и 1925 гг. знают только историки, хотя формально их никто не отменял.

Однако сейчас появилась надежда, что к этой проблеме нынешние законодатели вернуться. Пример в этом подал Казахстан. В марте 1992 г. Президент Казахстана подписал Указ «О мерах по усилению борьбы с организованными формами преступности и коррупцией»⁶. Указом правоохранительным органам разрешено создать специализированный республиканский

⁵ СУ РСФСР. 1925. № 38. Ст. 266.

⁶ См.: Известия. 1992. 20 марта.

внебюджетный фонд за счет 30 % отчислений от сумм возмещенного государству ущерба от преступлений, а также средств, поступающих от реализации имущества, обращенного в собственность республики на основании приговоров суда.

Цель фонда – материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности оперативных и следственных подразделений, ведущих борьбу с организованной преступностью, коррупцией и контрабандой.

В нынешних условиях расширения рыночных отношений и капитализации страны, когда в органах внутренних дел идет поиск новых, более совершенных форм и методов укрепления кадрового и материально-технического потенциала, адекватных времени, любые крупницы прошлого опыта в этой области могут пойти на пользу дела всемерного укрепления.

А. В. Барабашов

(Московский университет МВД России)

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ, ФОРМЫ И МЕТОДЫ ВОСПИТАТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ С ЛИЧНЫМ СОСТАВОМ РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ МИЛИЦИИ В ПЕРИОД ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

Суровым испытанием Советского государства явилась Великая Отечественная война 1941-1945 гг. Советский народ, его Вооруженные Силы, проявив невиданный массовый патриотизм, нанесли сокрушительный удар германскому фашизму и его союзникам. Своей победой Советский Союз внес решающий вклад в освобождение народов Европы от нацистского рабства.

Весомый вклад в дело вооруженной защиты страны на фронтах и в тылу врага, борьбы с преступностью и охраны общественного порядка внесли органы милиции, руководством которыми осуществляло Главное управление рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР¹. Одним из необходимых условий успешного решения задач, стоявших перед органами милиции в годы

¹ См.: Органы и войска МВД России: Краткий исторический очерк. М., 1996. С. 219.

войны было героико-патриотическое воспитание, укрепление политико-морального состояния и дисциплины личного состава.

Воспитательная работа проводилась на основе и в соответствии с утвержденным ЦК ВКП(б) 15 сентября 1939 г. Положением о политическом отделе Главного управления (отдела) НКВД СССР² и изданными в его развитие ведомственными актами. Среди них приказ НКВД СССР от 30 декабря 1939 г., который объявил типовую Инструкцию о работе политотделов главных управлений (отделов) НКВД СССР, Инструкцию о работе политического отдела Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР³ и др. В них ставилась задача перестроить работу политических органов таким образом, чтобы «политические отделы, совместно с руководством управления (отдела), систематическим проведением партийно-политических мероприятий, обеспечили укрепление дисциплины среди личного состава, сознательное отношение к труду, большевистский стиль в работе и высокую чекистскую бдительность».

Статус политических отделов Главных управлений (отдела) НКВД СССР существенно повышался. Возглавлял политотдел начальник, назначаемый ЦК ВКП(б) по представлению наркома внутренних дел. При политотделе функционировала партийная комиссия, которая работала на основе особого положения о ней, утвержденного ЦК ВКП(б). Состав комиссии выбирался на партийной конференции сроком на один год. Все решения партийной комиссии утверждались начальником политотдела.

В Положении о политическом отделе Главного управления (отдела) НКВД СССР отмечалось, что политотдел является руководящим партийно-политическим органом в системе Главного управления (отдела) НКВД СССР и несет полную ответственность за воспитание личного состава в духе беззаветной преданности партии и социалистической Родине.

На политотдел возлагалась обязанность «всей системой партийно-политической работы обеспечить выполнение решений партии и правительства, приказов НКВД, оперативных и производственных планов и задач, стоящих перед управлением, отделом НКВД СССР... систематически работать над укреплением политико-морального состояния личного состава... чекистской дисциплины и... сохранение государственной тайны и конспирации».

² См.: Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С. Развитие конституционно-правовых основ организации и деятельности органов внутренних дел. М.: Академия МВД СССР, 1988. С. 75.

³ См.: ГАРФ, ф. 9401, оп. 1а, д. 41, л. 210-215, 229-232.

Для выполнения поставленных задач политический отдел наделялся широкими правами. Являясь руководящим партийно-политическим органом по отношению ко всем политорганам, политаппарату, партийным и комсомольским организациям управлений, отделов, он осуществлял:

проведение необходимых партийно-политических мероприятий, обеспечивающих неуклонное выполнение решений ЦК ВКП(б), постановлений правительства, приказов наркома по организации специальной службы органов НКВД, производственных планов и задач на строительстве и производствах;

руководство партийной пропагандой, агитацией (устной и письменной), марксистско-ленинским воспитанием личного состава, организуя в этих целях подбор и подготовку пропагандистских кадров, руководство стенкоровской (рабкоровской) печатью;

руководство политико-воспитательной работой среди личного состава, работой библиотек, клубов, ленинских уголков, общеобразовательной подготовкой, всеми видами самодеятельности, а также работой среди членов семей, добровольных обществ, культурно-бытовым обслуживанием личного состава.

Политический отдел совместно с руководством управления, отдела участвует в подборе кадров, назначении, поощрении, представлении к награждениям и присвоении очередных специальных и воинских званий, аттестовании руководящего, командного, начальствующего и политического состава.

Для организации и проведения практической работы в политотделе создавались следующие отделения: организационно-инструкторское, партийной пропаганды и агитации, кадров политического состава, комсомольской работы, культурно-просветительной работы. Соответствующие подразделения функционировали и в нижестоящих органах милиции.

Перед Великой Отечественной войной в милиции были созданы аппараты, альтернативные местным органам коммунистической партии. Возникло своеобразное партийное двоевластие на местах. Местные органы ВКП(б) утратили значительную часть своих функций в приеме сотрудников милиции в члены и кандидаты ВКП(б), а также в вопросах выдачи партийных и комсомольских документов, организации их учета и хранения, подборе, назначении, перемещении, представлении к награждениям и присвоению очередных специальных званий и аттестовании руководящего командного, начальствующего и политического состава.

Во всех областных, краевых и республиканских управлениях и школах рабоче-крестьянской милиции создавались политические отделы во главе с

начальником, а в железнодорожных отделах и на курсах РКМ – политические части во главе с начальником политчасти. Как видим, в Рабоче-крестьянской милиции была создана строго централизованная система партийно-политической и воспитательной работы, определены ее формы и методы.

Политический отдел, являясь руководящим партийно-политическим органом по отношению ко всем политорганам, политаппарату, партийным и комсомольским организациям, отчитывался о своей деятельности перед ЦК ВКП(б) и наркомом внутренних дел. Местные политотделы обязывались лишь поддерживать тесную связь с территориальными партийными комитетами, периодически докладывая о состоянии партийно-политической работы. Такое положение дел способствовало уменьшению контроля за милицией на местах со стороны территориальных комитетов ВКП(б) и местных органов власти, что привело к концентрации власти в центре, отступлению от внутривластной демократии⁴.

Однако объяснять причины создания политорганов в системе НКВД СССР (в милиции в том числе), как это нередко делается современными публикаторами, лишь с позиций укрепления тоталитарного режима вряд ли правомерно. Известным постановлением «О порядке осуществления постановления СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 17 ноября 1938 г. "Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия"» были упразднены органы внесудебной репрессии («милицейские» и «особые» тройки), а ослабление контроля за органами НКВД объявлялось одной из причин массовых злоупотреблений с их стороны. Думается, что решение о создании политорганов в милиции и других звеньях системы Наркомата внутренних дел СССР можно рассматривать, в известной мере, как реализацию идей, изложенных в указанном постановлении.

Вместе с тем создание политотделов нельзя оценивать в отрыве от тех масштабных мер по реорганизации системы органов НКВД, которые проводились в конце 30 – начале 40-х годов и были направлены на повышение обороноспособности страны⁵. Высказанные соображения, а также тот очевидный факт, что политорганы были образованы практически сразу же после начала Второй мировой войны, дают основание утверждать, что их соз-

дание было продиктовано прежде всего интересами укрепления обороноспособности страны.

Накануне и в годы Великой Отечественной войны указанные меры способствовали повышению качества и содержания политико-воспитательной работы с личным составом рабоче-крестьянской милиции НКВД и управлений милиции республик, краев и областей развернули разностороннюю работу по политическому воспитанию и идейной закалке сотрудников, повышению их трудовой активности, укреплению связей с широкими массами населения. Все это положительно сказалось на улучшении оперативно-служебной деятельности милиции, укреплении дисциплины и социалистической законности перед войной.

Как отмечалось в литературе, несмотря на односторонность поставленных перед политическими отделами задач, политаппараты внесли существенный вклад в воспитание патриотизма и любви к родине. Об этом свидетельствуют, в частности, многочисленные заявления сотрудников НКВД о направлении в действующую армию с началом белофинской кампании. По сообщениям с мест, в некоторых регионах в результате этого сложилась весьма напряженная ситуация с кадрами. В еще больших масштабах запись сотрудников органов НКВД добровольцами на фронт наблюдалась с началом войны.

Великая Отечественная война с немецко-фашистскими захватчиками и коренное изменение в методах работы оперативно-служебных органов милиции потребовали активизации партийно-политической работы. Внимание всех политорганов было направлено на всемерное оказание помощи фронту, повышение идейно-теоретического уровня и политической бдительности личного состава, улучшение качества службы, поднятие чувства ответственности за порученное дело и укрепление дисциплины.

Политотдел ГУМ НКВД СССР усилил практическую помощь периферийным органам, особенно в прифронтовых областях. Мобилизация 25% работников милиции в ряды Красной Армии воспринималась личным составом с большим пониманием. Кроме того, уже в первые дни войны 3228 коммунистов и 4772 комсомолец вступили добровольцами в ряды действующей армии, истребительные батальоны и народное ополчение⁶. По решению правительства из войск НКВД были сформированы и направлены в действующую армию 15 дивизий. Только из московской милиции на фронт ушло 12 тыс. сотрудников⁷.

Вместе со всем советским народом работники милиции оказывали сильную помощь фронту, выражающуюся в отчислении средств на строи-

⁴ См.: Беда А.М. Политическая культура сотрудников милиции. М., 2000. С. 51.

⁵ См.: Малыгин А.Я. О роли НКВД в укреплении обороноспособности страны накануне и в начале Великой Отечественной войны // Исторические чтения на Лубянке: 2000 г. Отечественные спецслужбы накануне и в годы Великой Отечественной войны 1941-1945 гг. М., 2001.

⁶ См.: ГАРФ, ф. 9415, оп. 3, д. 384, л. 16-18.

⁷ См.: Полиция и милиция России: Страницы истории. М., 1995. С. 221.

тельство танковых колонн и авиаэскадрилий, в сборе теплых вещей и подарков для фронтовиков. Только за второе полугодие 1941 г. работники милиции собрали для нужд Красной Армии 126 092 штуки различных теплых вещей, на подарки бойцам 1278 тыс. рублей, на строительство танковых колонн – 1260 тыс. рублей, приобрели билетов денежно-вещевой лотереи на сумму 5287 тыс. рублей. С первых дней войны в ряды доноров вступило более 5 тыс. человек. С большим успехом проходила среди личного состава подписка на военные займы. На 2-й и 3-й государственные займы работники милиции подписались на сумму свыше 150 млн рублей. Эта работа велась под непосредственным руководством политорганов.

Неустанно борясь за твердую дисциплину и порядок, политорганы совместно с руководящим и командным составом в годы войны добивались укрепления служебной дисциплины. Если в 1940 г. количество нарушений дисциплины составляло 55 536 (24,2 % к личному составу), 1943 г. – 23 107 (18,2 %), то в первом полугодии 1945 г. – 9 686 (4,8 %).

Образцы мужества и бесстрашия показали работники милиции в дни героической защиты Москвы, Ленинграда, Сталинграда, Ростова, Одессы, Донбасса, Тулы, ряда других городов. Более 8 тыс. милиционеров были награждены правительственными наградами⁸. Все это стало возможным благодаря целенаправленной, систематической работе политорганов, разнообразия форм и методов воспитательной работы среди личного состава рабоче-крестьянской милиции.

В. В. Горохова
(Московский университет МВД России)

МИЛИЦИЯ ГОРОДОВ ОСОБОГО СПИСКА

В первые послевоенные годы в СССР сложилась напряженная оперативная обстановка. Это было обусловлено целым комплексом экономических, социальных, политических причин. Известную отрицательную роль сыграли две амнистии: 1945 г. – в ознаменование победы и 1947 г. – в связи с 30-летним юбилеем Октябрьской революции. В то же время органы внутренних дел повсеместно испытывали серьезные трудности с кадрами. За годы войны милиция потеряла многих своих лучших работников и в первые послевоенные годы был значительный некомплект личного состава. В

Псковской области, например, на 1 января 1947 г. он составлял 43 %, Приморском крае – 53 %, Саратовской области – 58 %, Калининградской области – 70 %¹. Из-за нехватки людей наружные посты в подразделениях милиции обеспечивались личным составом только на 74 %, что значительно ослабляло эффективность охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

В создавшихся условиях было решено усилить милицию ряда крупных промышленных центров, где криминальная обстановка оставалась наиболее сложной. 9 августа 1947 г. правительство принимает постановление «Об укреплении общественного порядка и улучшении работы органов милиции в 12 городах особого списка»², согласно которому милиция Москвы, Ленинграда с пригородными районами, Киева, Минска, Риги, Таллинна, Вильнюса, Кишинева, Архангельска, Мурманска, Владивостока была переведена на особое положение. Совет Министров Союза ССР своим постановлением предусматривал следующие организационные изменения.

1. В оперативном отношении органы милиции перечисленных городов подчинялись непосредственно Главному Управлению милиции МВД СССР, а на местах соответствующим МВД-УМВД.

2. Начальникам городских управлений и городских отделений милиции перечисленных городов было предоставлено право издавать приказы.

Начальникам ОВД предписывалось пересмотреть штаты органов милиции и представить их на утверждение МВД СССР. При этом необходимо было учитывать повышенные требования к органам милиции, реальную оперативную обстановку, необходимость максимального сокращения управленческого аппарата и увеличения численности оперативного состава и постовых милиционеров.

Постановление предусматривало улучшение отбора кадров для органов милиции данных городов и предъявляло к их сотрудникам повышенные требования. Согласно постановлению необходимо было комплектовать органы милиции проверенными, дисциплинированными, морально устойчивыми и физически здоровыми кадрами. Младший начальствующий состав и милиционеров следовало отбирать из числа сержантов, отслуживших срок действительной военной службы в Советской Армии или войсках МВД, имеющих образовательную подготовку не менее семилетки, по возрасту не

⁸ См.: ГАРФ, ф. 9415, оп. 3, д. 383, л. 21.

¹ См.: Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С. Милиция Российской Федерации. М., 2001. С. 31.

² См.: Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ), документы.

старше 40 лет, ростом не ниже 170 см, крепкого телосложения. Начальствующий состав отбирался из числа окончивших двухгодичные офицерские школы милиции, сдавших экзамены за курс 2-годичной офицерской школы или школы милиции. Построение милиции городов особого списка в соответствии с этим решением организовывалось по войсковому принципу. На личный состав, в том числе и на сотрудников Главного управления милиции МВД СССР, распространялись Уставы Советской Армии: внутренней службы, строевой, дисциплинарный.

Для сотрудников милиции указанных городов вводилась новая форма одежды, значительно улучшалось их материально-бытовое обеспечение. Однако при выполнении постановления выявились серьезные трудности. Было установлено, что укомплектовать всю милицию сотрудниками, соответствовавшими вышеперечисленным требованиям, было очень сложно, а в некоторых городах особого списка – практически невозможно.

Эта проблема решалась, во-первых, перемещением сотрудников из других республик; во-вторых, перемещением с востока на запад (например, внутри Белоруссии). Были также открыты курсы по переподготовке милиционеров и младшего начальствующего состава милиции 12 городов особого списка в учебных подразделениях МВД в течение 1947-1948 гг.

В постановлении также указывалось на необходимость улучшить работу паспортной службы перечисленных городов. В частности, отмечалось: «Война резко разрушила паспортную систему. В годы Отечественной войны, в силу ряда обстоятельств, мы были вынуждены пойти на некоторые отступления от установленных требований паспортного закона. По окончании Отечественной войны перед органами милиции стояла задача восстановления паспортной службы на освобожденной территории и документация огромного количества репатрированных граждан, выдача паспортов демобилизованным и введение паспортной системы на территории, вновь вошедшие в состав Советского Союза. Поэтому МВД требует улучшения паспортной работы, как одного из средств, способствующих улучшению борьбы с преступностью в стране»³. Трудности в работе паспортной службы были связаны с тем, что в те годы огромное количество населения находилось в движении, сотнями тысяч перемещались эвакуированные, репатрированные, беженцы и депортированные. В таких условиях важно было ис-

пользовать весь потенциал паспортного режима для борьбы с преступностью.

Постановление от 9 августа 1947 г. прямо предписывало подчинить паспортную работу задачам борьбы с преступностью и укреплению общественного порядка, установить жесткий паспортный режим, направленный на очищение городов от уголовных элементов и лиц, подпадающих под паспортные ограничения. В соответствии с действовавшими нормативно-правовыми актами (Положение о паспортах, распоряжения Совета Министров СССР от 7 мая и 28 июля 1947 г. и др.) в городах особого списка запрещалось проживание лицам финской национальности, ингерманландцам, кочующим цыганам, репатрированным из Финляндии, а также находившимся во время Отечественной войны на оккупированной немцами территории, за исключением лиц финской национальности и ингерманландцев – участников Отечественной войны, имеющих правительственные награды, а также членов их семей. Запрещалось также проживание лиц, осужденных за антисоветскую деятельность, из городов удалялись члены их семей. В этих городах было запрещено проживание перебежчикам из-за границы, лицам, не имеющим гражданства, лицам, не занятым общественно-полезным трудом более трех месяцев, кроме инвалидов, пенсионеров и иждивенцев трудящихся. Приказом от 22 июня 1948 г. прописка реэмигрантов в Москве, Московской области, столицах союзных республик, Ленинграде, пограничной полосе и курортных местностях была запрещена. В этих местностях запрещалось проживание лиц, в отношении которых были приняты специальные решения правительства «об ограничении их проживания».

В связи с усилением паспортных ограничений в городах особого списка, перед милицией была поставлена задача удалять из перечисленных городов лиц, занимающихся бродяжничеством, нищенством, в кратчайшие сроки ликвидировать детскую и подростковую беспризорность.

Такие мероприятия позволили добиться определенного улучшения оперативной обстановки. В 1947 г. было отмечено снижение преступности в стране на 17 %⁴, в отдельных городах особого списка эти показатели были еще выше. Однако данная тенденция не стала устойчивой. Уже в 1948 г. МВД СССР констатировало снижение эффективности борьбы с преступностью.

³ ГАРФ, документы.

⁴ См.: Органы и войска МВД России: Краткий исторический очерк. М., 1996. С. 270.

В дальнейшем курс на укрепление органов милиции крупных городов последовательно проводился в жизнь. В 1949 г. на особое положение была переведена милиция Выборга, Порккалле-Удд, Сочи, Симферополя, Севастополя, Алупки, Гурзуфа, Симеиза. Постановлением Совета Министров Союза ССР от 22 августа 1950 г. было распространено действие упомянутого выше постановления Совмина СССР от 9 августа 1947 г. на органы милиции других городов: Баку, Ростова, Тбилиси, Еревана, Горького, Алматы, Куйбышева, Ташкента, Молотова, Новосибирска, Свердловска, Сталинграда, Челябинска, Хабаровска, Сталино, Кемерово, Караганды, Харькова, Львова, Днепропетровска, Нижнего Тагила⁵.

Сказанное свидетельствует о том, что в послевоенные годы государство, сосредоточившее все силы и средства на восстановлении народного хозяйства, не могло укрепить органы милиции всей страны адекватно осложнению оперативной обстановки. Поэтому правительство пошло по пути перевода части гарнизонов милиции на особое положение в наиболее значимых политических, промышленных и транспортных центрах страны. Система органов милиции городов особого списка последовательно расширялась. Вероятно, такая стратегия борьбы с преступностью была в тот период единственно возможной.

Ю. В. Степаненко,
кандидат юридических наук
(ВНИИ МВД России);

Т. Я. Гобозов,
кандидат юридических наук
(Московский университет МВД России)

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ МВД РОССИИ

⁵ ГАРФ, документы.

Историю ГИБДД нельзя рассматривать только с 1936 г., когда она была образована как подразделение НКВД СССР. Служба начала зарождаться в недрах государственных структур, работа которых была направлена на борьбу с аварийностью на автомобильном транспорте еще в 20-е – первой половине 30-х годов.

10 ноября 1917 г. Народный комиссариат внутренних дел РСФСР издал постановление «О рабочей милиции», которое возлагало на Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов обязанность учреждения рабочей милиции, а на гражданские и военные власти – содействие ее вооружению и обеспечению техническими средствами¹. 23 декабря того же года Высший Совет Народного Хозяйства на своем заседании принял Положение о районных (областных) и местных Советах народного хозяйства, в соответствии с которым в их составе создавались секции по отраслям хозяйственной жизни и транспорта.

В первые послереволюционные годы большое внимание уделялось восстановлению и развитию транспорта. Всего к концу марта 1918 г. в собственность Советского государства только в 31 губернии, охваченной промышленной переписью 1918 г., перешло 836 предприятий, среди которых был ряд крупных авторемонтных мастерских.

25 февраля 1918 г. ВЦИК издал Декрет «Об организации местного дорожного строительства», в соответствии с которым при губернских, уездных и областных Советах образовались дорожные секции. В области дорожного строительства четко определялись два направления: проведение военно-дорожных работ для обеспечения наступательных операций Красной Армии; создание, укрепление и развитие местных дорожных аппаратов, появившихся во второй половине 1918 г. в составе губернских отделов Комитета государственных сооружений и структурно входивших в состав губернских совнархозов². Основное содержание дорожных работ в тот период заключалось в ремонте дорожного полотна и искусственных сооружений. Все автомобильное имущество, находившееся на день издания Декрета в распоряжении различных ведомств и учреждений, передавалось под контроль Высшего Совета Народного Хозяйства.

¹ См.: Рифицкий Г.П. Развитие автодорожного транспорта и правовое обеспечение безопасности дорожного движения в первые годы Советской власти (1917-1920 гг.). М., 1984. С. 12.

² См.: Вестник Народного комиссариата внутренних дел. 1918. № 11. С. 1.

В апреле 1918 г. НКВД обязал исполкомы местных Советов установить единую структуру отделов управления, подразделив их на ряд подотделов. В их числе предусматривались и подотделы милиции, личный состав которых выполнял постовую и патрульную службу, обеспечивая при этом порядок дорожного движения.

Одновременно с созданием советской милиции в 1918 г. впервые образовывались специальные службы по обеспечению безопасности дорожного движения в органах управления автомобильным транспортом. Для контроля за работой водителей в транспортных организациях вводились книги нарядов и путевые листы.

Переломным моментом в совершенствовании организации и усилении надзора за движением транспортных средств явилось принятие 28 мая 1920 г. исполкомом Московского Совета постановления «Об урегулировании автомобильного движения по городу Москве»³. Оно отменяло все ранее изданные нормативные акты и вводило новые правила уличного движения, а также определяло место и роль автоинспекции в системе органов управления.

Контроль за соблюдением установленных требований возлагался на Автоинспекцию транспортного отдела Московского Совета. Милиция и иные представители власти были обязаны оказывать автоинспекторам при исполнении ими служебных обязанностей всяческое содействие. Наблюдение за выполнением правил автомобильного движения осуществляла Автомобильная инспекция – первый орган по обеспечению безопасности дорожного движения, созданный в составе Транспортного отдела Моссовета. Виновные в нарушении правил автомобильного движения подвергались административному и уголовному наказанию в соответствии с действовавшим законодательством.

Таким образом, в Советской республике был создан государственный орган по охране общественного порядка – милиция, одним из направлений деятельности которой являлось обеспечение безопасности дорожного движения. Исходя из конкретно-исторических условий, вызванных гражданской войной и иностранной военной интервенцией, в составе автотранспортных организаций Москвы также была создана автомобильная инспекция. Советские и хозяйственные органы осуществляли контроль за становлением и развитием этих институтов, принимали меры по укомплектованию инспекций подготовленными кадрами, проявляли заботу об укреплении их технической базы.

В условиях перехода страны к осуществлению новой экономической политики роль и значение автомобильного транспорта и дорожного обеспечения приобретали качественно новое значение.

Учитывая рост грузооборота в народном хозяйстве и преобладание в городском движении гужевого транспорта по сравнению с автомобилями и мотоциклами, президиум Московского Совета в апреле 1921 г. принял постановление «О транспортной инспекции»⁴. В июне 1921 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли Декрет «О порядке наложения административных взысканий»⁵, который предусматривал следующие наказания: лишение свободы, принудительные работы, штраф.

Во второй половине 1922 г. аналогичные постановления о движении транспортных средств издали местные советы. Так, постановление президиума Московского Совета от 30 октября 1922 г. «О движении по улицам города Москвы»⁶ было направлено на упорядочение пешеходного, велосипедного, гужевого и автомобильного движения. Этот документ ограничивал движение на отдельных улицах, определял места стоянок автотранспорта и порядок движения по мостам, обязывал владельцев транспортных средств предоставлять их милиции для преследования лиц, скрывшихся от задержания, впервые предписывал регулирование движения с помощью жезла.

Важным этапом в развитии советской милиции, организации ее деятельности и упорядочении правового положения постового милиционера явилось принятие 31 августа 1923 г. Инструкции постовому милиционеру. В ней определялись общие положения постовой службы милиции и конкретные обязанности, включая наблюдение за порядком и обеспечением безопасности уличного движения.

Значимой мерой в решении проблемы безопасности дорожного движения явилось постановление СНК СССР от 29 декабря 1925 г. «О признании имеющей силу для Союза ССР международной Конвенции относительно передвижения автомобилей»⁷ (заключена в 1909 г.). На основании этого постановления Научно-технический комитет НКПС выработал систему дорожных знаков. Центральное управление местного транспорта (ЦУМТ) раз-

³ См.: Биленко С.В. Советская милиция России (1917-1920 гг.). М., 1976. С. 17.

⁴ См.: Сборник декретов и постановлений по народному хозяйству. М., 1918. С. 96-97.

⁵ См.: Кудрявцев А.С. Очерки истории дорожного строительства в СССР (Послеоктябрьский период). М., 1957. С. 23.

⁶ См.: Обзор деятельности государственных автомобильных предприятий Республики за пять лет (1918-1923 гг.). М., 1923. С. 6, 30.

⁷ См.: Там же. С. 16, 22.

работало инструкцию по их применению на территории страны, которая была утверждена народным комиссаром путей сообщения 2 февраля 1926 г. В 1927 г. первые шесть дорожных знаков были стандартизированы, что сыграло важную роль в упорядочении дорожного движения.

Таким образом, в годы восстановления народного хозяйства осуществлялся поиск новых форм работы советской милиции и органов местного транспорта по организации и обеспечению безопасности дорожного движения, расширились административные функции этих органов по соблюдению правил уличного движения.

Для помощи милиции в регулировании уличного движения стали применять технические сигнальные устройства, что позволило постовой службе милиции расширить поле деятельности⁸. В Москве в качестве первого опыта для регулирования движения были использованы два семафора.

На состоявшемся в апреле 1927 г. в Моссовете совещании шоферов и работников местного транспорта по вопросу «Об урегулировании уличного движения» отмечалось, что его проблемы «приобретают огромное значение». В принятой резолюции намечалось создать в составе милиции единый орган по регулированию городского движения; усилить применение технических средств регулирования движения; пересмотреть сеть стоянок автотранспорта, шире публиковать в печати материалы об организации дорожного движения.

Вопросы организации дорожного движения и обеспечения его безопасности в столице специально рассматривались на коллегии НКВД РСФСР. 30 августа 1928 г. коллегия предложила Административному отделу Мосгубисполкома принять «действенные меры к урегулированию уличного движения – снижение скорости и строгий надзор за соблюдением установленных правил движения»⁹. Для этого в октябре 1928 г. в Административном отделе была введена новая должность – инспектор по регулированию уличного движения. В его функции входили также учет несчастных случаев, организация стоянок такси и т.п.

В 1930 г. в Москве, Ленинграде и других городах выходят Правила отдельной книжечкой и становятся принадлежностью каждого водителя и пешехода¹⁰. В Правилах указывался порядок сдачи экзаменов и получения

⁸ См.: Шугуров Л.М. Развитие автомобилестроения СССР в 1918-1929 гг. М., 1969. С. 33.

⁹ Административный вестник. 1928. № 9. С. 66.

¹⁰ См.: Вестник Ленсовета. 1930. 8 июня; На боевом посту. 1930. 19 июня. Хозяйство Урала. 1930. № 32-33. С. 36-38.

водительских прав, перечислялись неисправности, с которыми нельзя эксплуатировать автомобиль, определялась скорость движения – 40 км/ч и др.

Одним из крупных технических мероприятий по улучшению регулирования уличного движения явилось установление в декабре 1930 г. в Москве на пересечении улиц Петровка и Кузнецкий мост первого отечественного трехцветного электрического светофора. Светофор пришел на смену жезлу регулировщика и семафору.

В мае 1931 г. при Управлении рабоче-крестьянской милиции Москвы был образован отдельный отряд регулирования уличного движения (РУД). В связи с решениями июньского (1931 г.) Пленума ЦК ВКП(б) о всестороннем развитии городского хозяйства столицы и страны в целом было принято решение усовершенствовать отбор и подготовку кадров автомобильного транспорта, разработать новые правила уличного движения, образовать специальную группу милиционеров (от 600 до 1000 человек) для регулирования уличного движения, изучить вопрос о подземных и наземных переходах на некоторых наиболее перегруженных улицах и площадях.

В 1933 г. было внедрено в практику автоматическое управление светофорами, что значительно повысило пропускную способность перекрестков, содействовало более четкому регулированию уличного движения, высвобождало часть регулировщиков для выполнения других функций.

Все большее внимание уделялось регулированию пешеходных потоков. Используя для этой цели опыт разметки перекрестков в Париже, ОРУД Москвы провел конкурс среди соответствующих организаций и учреждений по изобретению краски для нанесения разметки. В зимний сезон 1932-1933 гг. она была изготовлена, а весной на улицах и площадях столицы начались работы по обозначению пешеходных переходов.

С 1 марта 1934 г. отделы и отделения регулирования уличного движения (ОРУД) начали установку светофоров с линзами на улицах столицы. Ко Дню международной солидарности трудящихся эта работа была успешно завершена. Если в 1933 г. на улицах столицы было установлено девять автоматических светофоров, то в 1934 г. – сорок два. Размещено соответственно 677 и 945 сигнальных знаков. Это дало положительные результаты. Таким образом, в начале 30-х годов деятельность милиции по обеспечению безопасности дорожного движения совершенствовалась по всей стране. В структуре милиции были созданы новые подразделения ОРУД, имевшие широкий спектр полномочий.

Принятые еще в первые годы советской власти постановления, которые нацеливали правоохранительные органы на резкое усиление борьбы с правонарушениями на транспорте, относились и к нарушениям, допущенным

на автомобильном транспорте. В Уголовный кодекс РСФСР была введена ст. 59, предусматривающая за нарушение правил безопасности движения, если это привело к тяжким последствиям, лишение свободы на срок до трех лет или штраф в размере до 3000 рублей. Однако реально обеспечить применение столь жестких санкций судебные органы не могли, ибо для этого требовалось тщательное, порой длительное расследование таких нарушений.

5 ноября 1934 г. была организована Государственная автомобильная инспекция (ГАИ), имевшая свои органы в союзных и автономных республиках, краях и областях, а также в районах со значительным количеством транспорта. На Госавтоинспекцию возлагались: контроль за выполнением всеми учреждениями, предприятиями, организациями и лицами законов и правил по автотранспорту и установленных технико-экономических норм, измерителей и тарифов; производство технического осмотра автомашин и выдача технических паспортов; контроль за содержанием автобаз, гаражей и авторемонтных предприятий; контроль за проведением в жизнь мероприятий по борьбе с аварийностью на автотранспорте. Правом же налагать административные взыскания за нарушения установленных на автомобильном транспорте норм ГАИ фактически не была наделена.

Решение вопроса ускорила во многом обусловленная этими же причинами перестройка органов автодорожного транспорта. На основании постановления ЦИК и СНК СССР от 28 октября 1935 г. «О передаче Цудортранса в НКВД СССР»¹¹ руководство дорожным строительством и обеспечением безопасности дорожного движения возлагалось на НКВД СССР, а автомобильным транспортом – на местные Советы. В частности, в соответствии с постановлением СНК СССР от 3 марта 1936 г. Государственная автомобильная инспекция была включена в состав Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР¹². Постановлением СНК СССР от 3 июля 1936 г. было утверждено Положение о ГАИ ГУРКМ НКВД СССР. Эта дата и стала днем рождения Госавтоинспекции нашей страны.

Перед Госавтоинспекцией ставились следующие задачи: борьба с авариями на дорогах; разработка технических норм эксплуатации автотранспорта; наблюдение за подготовкой шоферов; учет автопарка. Для решения этих задач на Госавтоинспекцию были возложены следующие обязанности: учет аварий; анализ и выявление их причин; привлечение лиц, виновных в

¹¹ См.: СЗ СССР. 1931. № 44. Ст. 300.

¹² См.: Там же. № 41. Ст. 307.

дорожно-транспортных происшествиях, к ответственности; руководство работой квалификационных комиссий по испытанию водителей и предназначенных для их подготовки инструкторов; контроль за проведением автомобильными хозяйствами, а также народными комиссариатами, учреждениями и организациями необходимых мероприятий по содержанию автопарка в технически исправном состоянии, обеспечивающем безопасность движения; учет автомобилей и мотоциклов по маркам, владельцам и категориям; выдача номерных знаков и технических паспортов и периодические технические осмотры машин; разработка технических норм расхода горюче-смазочных материалов и резины, а также общих измерителей эксплуатации автотранспорта, другие мероприятия.

ГАИ были предоставлены права: беспрепятственно посещать и производить обследование автохозяйств, ремонтных заводов и мастерских; требовать от их руководителей представления сведений о состоянии автомотопарка, о расходе горюче-смазочных материалов, шоферских кадрах и др.; приостанавливать эксплуатацию технически неисправных автомобилей и мотоциклов; ставить перед квалификационной комиссией вопрос о лишении водителей права управлять транспортными средствами за систематическое грубое нарушение правил движения; налагать на лиц, виновных в нарушении установленных на автомобильном транспорте норм и правил, денежные штрафы. Все это свидетельствовало о надзорном предназначении службы ГАИ в сфере обеспечения безопасности движения.

Положением о Государственной автомобильной инспекции предусматривалось, что ее работники пользуются всеми правами, установленными для сотрудников милиции.

Создание Госавтоинспекции в составе милиции было закономерным результатом развития государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения и во многом определило не только дальнейшую деятельность ГАИ, но и организацию всей этой системы.

Начиная с 1936 г. в составе милиции многих городов страны начали образовываться подразделения Госавтоинспекции. Так, в марте 1936 г. в московской милиции был организован отдел ГАИ. Основная его задача заключалась в организации безаварийной работы городского автотранспорта и становления районных Госавтоинспекций. Для становления и укрепления Госавтоинспекции в тот период в ее ряды было направлено большое число выпускников Московского, Ленинградского, Харьковского, Омского, Саратовского и других автодорожных институтов. В довоенный период аппарат ГАИ страны состоял из 57 сотрудников.

После принятия Конституции СССР 1936 г. значительно изменились правовые основы деятельности милиции. Прежде всего было централизованно управление ее органами. Например, Государственная автомобильная инспекция являлась одним из отделов управлений милиции республик, краев и областей. В рассматриваемый период ее деятельность существенно расширилась и усложнилась. К ее задачам добавились руководство работой отделов и отделений регулирования уличного движения, а также надзор за безопасностью дорожного движения, транспортных средств и пешеходов в городах и на автомагистралях страны.

Новый подход государства к автотранспортной проблеме потребовал от подразделений ОРУДа и ГАИ совершенствования деятельности по организации и обеспечению безопасности дорожного движения. Все большее место в организации и регулировании дорожного движения занимали технические средства. В конце 1938 г. в Москве вступила в строй новая автоматическая светофорная станция, которая управляла тысячей светофоров, расположенных на 240 перекрестках. Это позволило значительно улучшить пропускную способность дорог.

Продолжалась работа по совершенствованию правил уличного движения. В 1940 г. отделом ГАИ ГУРКМ НКВД были разработаны первые Типовые правила движения по улицам городов и дорогам СССР. В них нашло отражение состояние автомобильного и дорожного дела, опыт организации дорожного движения и новые подходы к его совершенствованию. На основе этих правил разрабатывались местные правила дорожного движения. И хотя в них еще сохранялись многие неоправданные расхождения, а в ряде случаев и противоречия, затруднявшие работу водителей, правила сыграли положительную роль в организации дорожного движения и обеспечения безопасности всех его участников.

Таким образом, в предвоенный период в основном завершилось организационно-правовое становление подразделений Госавтоинспекции и ОРУДа. Они пополнились подготовленными кадрами, четко определились направления их деятельности, сложились разнообразные формы и методы их работы.

Великая Отечественная война 1941-1945 гг. явилась суровым испытанием для всего советского народа. Вместе со всей страной перестраивали свою деятельность на военный лад Госавтоинспекция и ОРУД. Военная обстановка внесла некоторые изменения в практику надзора за техническим со-

стоянием и использованием автотранспорта. Мосгорисполком утвердил и с 1 сентября 1944 г. ввел в действие новые правила уличного движения¹³. В них предусматривался целый ряд изменений, повышалась требовательность к пешеходам и водителям. Например, ранее пешеходам предоставлялось право переходить улицы на всех перекрестках, теперь же это право распространялось только на те улицы, где не было пешеходных дорожек и указателей перехода. На остальных улицах разрешалось переходить дорогу только в специально отмеченных местах.

Период с середины 50-х до середины 60-х годов был очень важным в развитии и совершенствовании деятельности Госавтоинспекции по обеспечению безопасности дорожного движения. Вплоть до начала 60-х годов в милиции были два подразделения, занимавшихся обеспечением безопасности дорожного движения: Госавтоинспекция и отделы регулирования уличного движения (ОРУДы) в городах. В связи с увеличением интенсивности движения в 60-е годы встала проблема оснащения дорог техническими средствами регулирования, рациональной организации дорожного движения.

В соответствии с Типовым положением, принятым в 1963 г., на ГАИ вновь были возложены такие функции, как контроль за исправностью спидометров, за выполнением правил снятия автомобильных шин, эксплуатации и отбора их для восстановления, за наличием приспособлений, обеспечивающих подавление помех радиоприему. За Госавтоинспекцией осталась и функция выбраковки пришедших в негодность индивидуальных автомобилей и мотоциклов. Более того, Госавтоинспекции было предоставлено право наказывать в административном порядке должностных лиц за принятие мер к своевременному запрещению или ограничению движения транспорта и пешеходов, если это угрожает безопасности движения, т.е. фактически наказывать и своих сотрудников за неоперативное изменение организации движения.

Таким образом, начиная с 40-х годов количество и сложность задач по обеспечению безопасности дорожного движения, возлагаемых на Государственную автомобильную инспекцию, неизменно возрастали. За исключением небольшого периода с конца 50-х до середины 60-х годов функции Госавтоинспекции постоянно расширялись, ее роль в обеспечении безопасности дорожного движения в стране усиливалась.

¹³ Коллекция материалов Центрального музея МВД России.

Работа правоохранительных органов нуждалась в техническом обеспечении. В 70 – 80-е годы сложной техникой стали оснащаться патрульные автомобили ГАИ, автомобили, предназначенные для выезда на место ДТП. В отдельных подразделениях Госавтоинспекции имелись стереофотограмметрические установки для работы на месте ДТП. В ряде регионов использовались патрульные вертолеты. В практику работы Госавтоинспекции внедрялась современная электронная аппаратура, позволявшая не только объективно фиксировать нарушения правил движения, но и облегчавшая труд инспекторов дорожно-патрульной службы, способствовавшая предупреждению конфликтных ситуаций между ними и участниками дорожного движения. В подразделениях ГАИ эксплуатировались различного рода измерители скорости движения транспортных средств, приборы для выявления нетрезвого состояния водителей, технические средства для фиксации проезда на запрещающий сигнал светофора и др.

Таким образом, за несколько послевоенных десятилетий в СССР была создана широкая сеть государственных органов, других организаций, деятельность которых в той или иной степени способствовала совершенствованию работы, направленной на сокращение количества дорожно-транспортных происшествий и снижение тяжести их последствий.

В 1972 г., в связи с подписанием Советским Союзом Конвенции о дорожном движении 1968 г., было введено единое водительское удостоверение (вместо восьми), в соответствии с которым водители делятся на группы в зависимости от категорий тех транспортных средств, к управлению которыми они допускаются (А, В, С, D, E). Введение единого водительского удостоверения позволило также отменить выдачу международных водительских удостоверений в связи с тем, что водительские удостоверения нашей страны стали действительны на территории всех государств, подписавших Конвенцию о дорожном движении.

Главное в новом Положении о порядке присвоения квалификации заключалось в том, что допуск к управлению автомобилем той или иной категории находится в зависимости не от того, является водитель профессионалом или любителем и какой класс ему присвоен, а от фактического умения управлять транспортными средствами определенной категории (А, В,С, D и E).

Главным управлением ГАИ и ВНИИБД МВД СССР было впервые разработано и в 1981 г. утверждено Наставление по службе дорожного надзора Государственной автомобильной инспекции. С 1990 г. на базе стационарных диагностических станций ГАИ началось создание объединенных подразделений по контролю за техническим состоянием и по регистрации ав-

тотранспорта (г. Москва). Более чем в 10 крупных городах (Москве, Нижнем Новгороде, Алма-Ате, Ростове-на-Дону, Омске, Волгограде и др.) были созданы специализированные подразделения Госавтоинспекции по экологии.

Современная российская Госавтоинспекция начала свою деятельность в трудных условиях. В стране была весьма сложная внутриполитическая и экономическая обстановка. Законодательная база, по существу, устарела и не соответствовала новым правовым отношениям, возникшим в результате перестройки экономики. Россия провозгласила принцип: на ее территории законы СССР действуют лишь в той части, в какой они не противоречат законам России.

В мае 1992 г. правительство Российской Федерации утвердило Положение о Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Российской Федерации, которым на ГАИ возлагались функции государственного контроля в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Это была весьма серьезная задача – через повсеместный контроль максимально обеспечивать безопасность дорожного движения с целью сохранения жизни и здоровья граждан. С ГАИ были сняты многие организационно-хозяйственные функции: регистрация учебных заведений по подготовке и переподготовке водителей, монтаж и эксплуатация технических средств регулирования дорожного движения и др. Весьма значительным новшеством стало образование института главных государственных автомобильных инспекторов, наделенных всей полнотой прав и ответственности за состояние государственного надзора в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Между тем в России продолжались бурные экономические и политические преобразования. Распадались ранее действовавшие институты власти, заявляла о себе рыночная экономика. Существовавшая ранее система обеспечения безопасности дорожного движения оказалась недееспособной. Прежние внутриведомственные механизмы управления и контроля за работой по предупреждению аварийности, прежде всего на транспортных предприятиях, были вытеснены экономическими, коммерческими интересами. Обстановка на дорогах обострилась также в связи с массовым поступлением в страну зарубежных автомобилей, мощностные и динамические качества которых резко выделяли их из транспортного потока. Но из-за бесконтрольности ввоза устаревших моделей, а также автомобилей для левостороннего движения возросло количество дорожно-транспортных происшествий.

Главная же проблема, с которой ежедневно сталкивалась российская Госавтоинспекция, «лежала на поверхности». Улицы и дороги не отвечали требованиям нормативов безопасности. Многие из них, в том числе федерального значения, исчерпали свою пропускную способность. Дорожное

покрытие, мосты и путепроводы нередко находились в аварийном состоянии. Профилактика дорожной безопасности осложнялась низким уровнем средств регулирования, недостаточным информационным обеспечением водителей.

В этих условиях начиналась деятельность Госавтоинспекции Российской Федерации, закладывались ее основы и перспективы. Руководством Госавтоинспекции было предложено существенно переработать правовую базу не только для Госавтоинспекции, но и для всей государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения. Новые Правила учета дорожно-транспортных происшествий утверждены постановлением правительства Российской Федерации от 29 июня 1995 г. № 647¹⁴. Введена новая форма сбора первичной информации (карточка учета ДТП), при этом значительно расширена ее информационная часть. Учитывая, что сведения о ДТП необходимы для выработки и реализации управленческих решений органами государственной власти и местного самоуправления, а также представляют интерес для различных юридических и физических лиц, они стали открытыми для опубликования и предоставления в установленном порядке заинтересованным лицам.

В 1998 г. Указом Президента РФ ГАИ переименована в Государственную инспекцию безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации и утверждено Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД РФ¹⁵.

Государственная инспекция безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации осуществляет свои полномочия в тесном взаимодействии с другими заинтересованными министерствами и ведомствами, в частности, с министерствами транспорта, продовольствия, здравоохранения. Между МВД и рядом других министерств России заключены соответствующие соглашения по вопросам сертификации, обеспечения безопасности движения, охраны окружающей среды, проведения совместных операций и др.

Главной службой ГИБДД, сотрудники которой заняты не только надзорной деятельностью, но и непосредственной борьбой с преступностью, является дорожно-патрульная служба (ДПС). На долю ДПС приходится около 80 % всей административной практики ГИБДД, ею ежегодно выявляется свыше 1 млн 500 тыс. водителей, управлявших транспортом в состоянии опьянения. С выходом в свет в январе 1994 г. Наставления по дорожно-патрульной службе Государственной автомобильной инспекции МВД Рос-

сии закончились споры о том, какая структура наиболее приемлема и эффективна в условиях России.

В настоящее время основу дорожно-патрульной службы составляют строевые подразделения, которых насчитывается свыше 270, в том числе 12 полков и 92 отдельных батальона. Наставление не только предоставило право принимать меры к нарушителям, но и обязывало сотрудников ГИБДД оказывать помощь участникам движения, устранять причины возникновения нарушений, в первую очередь за счет повышения ответственности должностных лиц за состояние дорог и транспортных средств.

И. А. Т а р а с о в а,
кандидат юридических наук
(Московский областной филиал
Московского университета МВД России)

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПОЛИЦИИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРЕСЕЧЕНИЮ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ НИЩЕНСТВА (XVIII - начало XX вв.)

Социально-экономические и политические преобразования в нашей стране вызывают необходимость углубленного изучения и осознания путей развития всех видов государственной деятельности с целью достижения наиболее эффективных результатов функционирования Российской Федерации как демократического правового государства. Одним из направлений этой деятельности является обеспечение социальной стабильности в обществе.

В дореволюционной России эту задачу в значительной мере выполняла полиция. Учрежденная в 1718 г., она создавалась как орган управления общей компетенции. Согласно инструкции Санкт-Петербургскому генерал-полицимейстеру, Регламенту или Уставу Главного Магистрата, органам полиции придавалась роль универсального инструмента для решения самых разнообразных социальных, политических и идеологических проблем.

В исследуемый период полиции были присущи две тенденции: с одной стороны, являясь инструментом государства, обслуживать его интересы, а с другой, находясь под прессом общественного мнения, выполнять необходимые потребности по оказанию помощи нетрудоспособным членам общества. Вступая в противоречие друг с другом, развиваясь параллельно или подавляя друг друга, они всегда имели место в деятельности полиции доре-

¹⁴ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 1995 г. № 647 // Собрание постановлений Правительства. № 6.

¹⁵ См.: Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 // Российская газета. 1998. 18 июня.

волюционной России. Соотношение этих тенденций определялось формой правления, существовавшим политическим режимом и рядом других факторов.

В числе самых разнообразных административных функций, направленных на поддержание общественного порядка, Регламентом Главного Магистрата 1721 г. на полицию возлагалось «призрение нищих, бедных, больных и прочих неимущих, защита вдовиц, сырых и чужестранных по заповедям Божиим»¹.

Однако органом, непосредственно осуществлявшим эти задачи, полиция не стала. Как заметил правовед И.Т. Тарасов, «широковещательная задача ее (т.е. полиции – авт.), выраженная в Регламенте Главному Магистрату и заключающаяся в достижении общего благополучия очень скоро низведена была к простому охранению безопасности»².

Полицейские канцелярии и конторы постепенно из общеадминистративных превращались преимущественно в карательно-правоохранительные. В отличие от Регламента 1721 г., в Инструкциях Московским обер-полицейстеру и полицмейстерской канцелярии, а также в последующих нормативно-правовых актах, уточнявших функции и компетенцию полицейских органов, полиция определялась прежде всего как орган по защите самодержавия. Обязанность полиции по призрению нищих, сырых, убогих становилась второстепенной. Решая основную задачу – поддержание общественного порядка, последняя вела активную борьбу с нищенством, применяя в основном репрессивные меры.

Обязанность борьбы с нищенством была возложена на полицию с момента ее учреждения. Согласно п. 10. Инструкции Санкт-Петербургскому генерал-полицейстеру ей предписывалось: «Всех гулящих и слоняющихся людей, а особливо которые под видом, аки бы чем промышляли, хватать и допрашивать... Равно ж содержать и с нищими, буде от оных кто работу сработать может и тех ловить и определять в работу ж»³.

В соответствии с последующими именными и сенатскими указами искоренение нищенства становится в городах основной задачей полиции. Именным указом от 20 июня 1718 г. «О поимке их и об отсылке их, по на-

казании на прежние места» полиции предписывалось «нищих, пойманных в первый раз, отсылать по месту жительства, а ежели который впервые будет пойман, таких бить нещадно батожем отдавать в прежние их места; пойманных же во второй и третий раз наказывать и ссылать на каторжную работу, женщин отсылать в шпингауз, а несовершеннолетних на суконную фабрику или определять к другому ремеслу. Старых и увечных определять в богадельни». Именной указ 1736 г. предписывал «нищих и всяких прочих гулящих и бродящих людей ловить и приводить в полицию». Годных к военной службе последняя должна была записывать в солдаты, драгуны и матросы, а ранее наказанных – посылать на каторжные работы (холостых) или в возводимый в степи Оренбург и на казенные заводы (женатых). Кроме того, просивших милостыню нищих полиция наказывала. Главная полицмейстерская канцелярия приговаривала их «бить кошками и выслать вон»⁴.

Итак, в первой половине XVIII в. российская полиция сосредоточила свое внимание прежде всего на репрессивных мероприятиях по борьбе с нищенством, противопоставив этим себя обществу, где смотрели на раздачу милостыни нищим как на спасение собственной души.

Кроме того, репрессивные меры применялись не только к нищим, просившим милостыню, но и к тем, кто раздавал ее. Например, в соответствии с Указом от 16 ноября 1720 г. предусматривалось административное воздействие в отношении отдельных благотворителей, «... а ежели кто даст милостину нищему, с того будет взят штраф»⁵.

Как свидетельствуют архивные материалы, общество не только не поддерживало полицию в мероприятиях по преследованию нищенства, но и охотно предоставляло нуждавшимся кров и ночлег, оказывало посильную помощь. Не имея поддержки со стороны городского населения, полиция пыталась воздействовать на него установлением запретов на общественные и частные мероприятия по оказанию помощи нищим. В журнале Главной Полицейстерской Канцелярии за январь 1741 г. содержится постановление, предписывающее местным жителям под угрозой штрафа «не держать в своих домах нищих и беспаспортных, не пускать их на ночлег», а в случае

¹ История органов внутренних дел: Сб. документов. Вып. 2. Общая полиция в России XVIII в. / Сост. А.Я. Малыгин, М.И. Сизиков. Курск, 1998. С. 13.

² Тарасов И.Т. История русской полиции и отношения ее к юстиции // Юридический вестник. 1857. № 11-12. С. 176.

³ История полиции дореволюционной России: Сб. документов и материалов по истории государства и права / Под ред. В.М. Курицына. М., 1981. С. 16.

⁴ Российский Государственный архив древних актов (РГАДА), ф. 366, оп. I, ч. 1, д. 691, л. 13; д. 721, л. 6.

⁵ См.: Об общественном призрении в России. СПб., 1818. Ч. I. С. 44.

появления последних сообщать в Главную Полицмейстерскую Канцелярию⁶.

Императрица Елизавета Петровна пришла к мысли, что в постоянном увеличении численности нищих виновно не государство с его многочисленными социальными катаклизмами, а представители сословий, к которым принадлежали нищие-попрошайки вследствие неспособности обеспечить своих собратьев средствами к существованию.

Эта мысль была продолжена Екатериной II, впервые обратившей внимание на роль общественности в деле пресечения и предупреждения нищенства в Российском государстве. По мнению императрицы, нищенство как явление могло иметь место только в случае недостаточной заботы общества о своих членах. При этом под обществом подразумевались помещики и сельские общины, отпускавшие своих обнищавших крестьян за подаванием с целью избежания платежа за них податей. Тем более, что на практике подобные случаи действительно имели место. Историк М. Соколовский приводит любопытный документ, датированный 1772 г., свидетельствующий о том, что «задержанная беглая женка» была отпущена своим помещиком «по неимению хлеба, в разные жительствова, без паспорта, для собирания милостыни»⁷.

В связи с увеличением числа подобных случаев было решено прикрепить бедность к определенному месту. Указом императрицы от 19 декабря 1774 г. предписывалось «всякому имеющему далее 30 верст от жительства своего отлучиться должно иметь печатный плакатный паспорт, да и то, если он не для прошения милостыни, но для какой-нибудь работы»⁸. Можно предположить, что таким образом пытались заставить население оказывать помощь нуждающимся, облегчая этим деятельность полиции по преследованию и предупреждению нищенства.

В дальнейшем этот принцип получил развитие в «Учреждениях для управления губерний» 1775 г. На сельские и городские общины, а также церковные приходы была возложена обязанность заботиться о нуждающихся. Наблюдение за исполнением этого положения возлагалось на органы полиции.

В первой половине XIX в. взаимодействие полиции и общественности осуществлялось в деятельности Комитетов для разбора и призрения просящих милостыню. Последние были созданы правительством с целью широкого привлечения общественности к осуществлению полицией функции по преследованию и предупреждению нищенства.

Первый Комитет для разбора и призрения нищих учрежден в июле 1837 г. в Санкт-Петербурге. Впоследствии подобные учреждения были созданы в Москве, Туле, Новгороде, Смоленске, Архангельске. В остальных губерниях дифференциацию нищих и их призрение должны были осуществлять Тюремные комитеты во взаимодействии с полицейскими учреждениями.

Первоначально срок деятельности Санкт-Петербургского Комитета был ограничен тремя годами. Однако вскоре правительством было принято решение о продлении срока его полномочий. По этому поводу президент Общества попечительного о тюрьмах (начальник III Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии) А.Х. Бенкендорф писал министру внутренних дел: «... Назначенный Комитету для представления сего важного труда трехлетний срок слишком ограничен, чтобы можно было ожидать от исполнения одного того совершенства, которое необходимо желать в благотворном деле попечения о нищих и отвращения по возможности самого нищенства, в пределах столь обширного государства, какова Россия»⁹. Вначале срок функционирования Комитета ежегодно продлевался правительством пока, наконец, в 1844 г. не было принято решение о его бессрочной деятельности.

Санкт-Петербургский Комитет для разбора и призрения нищих являлся коллегиальным учреждением. В него входили президент, вице-президент и восемь членов. Президентом Комитета являлся президент Общества попечительного о тюрьмах. Члены Комитета назначались как из государственных служащих дворянского происхождения, так и из почетного духовенства, купечества и фабрикантов, «известных в обществе своими добрыми нравами, доверием, благотворительностью и стремлением к общей пользе».

Деятельность Комитета сводилась прежде всего к разбору задержанных полицией и доставленных в его распоряжение нищих, а также их дифференциации. Нищие, не имевшие при себе документов, подтверждавших личность, отправлялись Комитетом в распоряжение губернского правления «для поступления с ними на основании постановлений, изданных о бродя-

⁶ РГАДА, ф. 366, оп. 1, ч. 1, д. 212, л. 2-7.

⁷ Соколовский М. Благотворительность при преемниках Петра I // Вестник благотворительности. 1901. № 10. С. 324.

⁸ Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ). Собр. I. Т. XIX. № 14231. С. 1070.

⁹ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ), ф. 123, оп. 1, д. 98, л. 1.

гах и беспаспортных». Нетрудоспособные помещались в благотворительные заведения, трудоспособные – в рабочие дома, на фабрики, а также в услужение к частным лицам. Отдельно выделенную группу «о коих разысканиями будет доказано, что они развратного поведения и из прошения подавляния составили себе постыдное ремесло», предполагалось отсылать в губернское правление «для применения в отношении их наказаний в соответствии с действующим законодательством»¹⁰.

Особенно активно Санкт-Петербургский Комитет работал в 1852 г., что было связано с применением полицией не практиковавшегося ранее задержания нищих возле церквей и на кладбищах. В 1850 г. в Комитет было представлено 884 человека, 1851 г. – 1334, 1852 г. – 1672¹¹. Большинство задержанных за прошение милостыни нищих составляли отставные военно-служащие и члены их семей, значительно реже задерживали государственных и помещичьих крестьян и совсем редко – мещан. При этом одну треть задержанных нищих составляли лица заведомо нетрудоспособные – престарелые и дети. Однако и среди трудоспособных лиц имелось большое количество инвалидов, хронических больных, которые также нуждались в призрении.

Между тем проблему призрения нетрудоспособных нищих Комитет решал преимущественно двумя способами: отправлением их после оказания медицинской помощи на прежнее место жительства или распределением по благотворительным заведениям Приказов общественного призрения. В отдельных случаях при отправлении нищих Комитет выплачивал им единовременное пособие.

В своей деятельности, направленной на искоренение и предупреждение нищенства, Санкт-Петербургский Комитет осуществлял тесное сотрудничество с полицией, которая задерживала нищих и представляла их в его распоряжение. Таким образом, деятельность Комитета была тесно связана с выполнением полицией административной функции по преследованию и предупреждению нищенства в рамках решения основной задачи – охраны общественного порядка.

В отчете Комитета за 1858 г. констатировалось, что число нищих, представляемых полицией, с каждым годом снижается, «...между тем, как на улицах столицы, нередко самых главных, даже днем нищие являлись весьма часто, и между ними по-прежнему показывалось много притворных ка-

лек, малолетних и женщин с грудными детьми». С целью облегчения действий полиции по преследованию нищих Комитет предложил ввести должности трех наблюдателей за нищими «из отставных унтер-офицеров добропорядочного поведения», в обязанности которых входило «задержание уличенных в нищенстве людей и передача их с распиской в конторы квартальных надзирателей»¹².

Можно предположить, что совместная деятельность полицейских служащих и наблюдателей, как представителей общественности, была успешной. Подтверждением тому служит значительное уменьшение числа нищих, ежегодно задерживаемых полицией и представляемых в Комитет. Например, в 1858 г. полицией было передано в распоряжение Комитета 1840 нищих, т.е. на 524 человека меньше, чем в предшествующем году.

В 1838 г. Комитет для разбора и призрения нищих был учрежден также в Москве. В его состав входили президент, вице-президент и десять рядовых членов. Президентом являлся московский военный генерал-губернатор, вице-президентом – начальник работного дома, рядовыми членами – представители различных сословий.

Однако с момента учреждения Комитета его деятельность находилась в прямой зависимости от полицейских учреждений. Нищих, задержанных при прошении милостыни, полиция отсылала в Контору работного дома, где устанавливались их личности и собирались сведения об имеющихся родственниках. Затем нищих помещали в сборное отделение работного дома, в котором они содержались до рассмотрения дела Комитетом.

Представляется, что последний имел сведения не обо всех нищих в Москве, а лишь о тех, которые задерживались полицией. Кроме того, полиция не всегда действовала в одном направлении с Комитетом. Например, в середине XIX в. на одном из полицейских участков г. Москвы за полгода было задержано 150 нищих, но ни один из них не был доставлен полицией в Комитет для разбора и призрения нищих. По мнению историка А.А. Краевского, это было обусловлено, «во-первых, смутным представлением о существовании Комитета некоторых ее (полиции – авт.) служащих, во-вторых, желанием действовать самостоятельно... Полицейские служащие отсылали задержанных нищих по месту жительства, не обращая при этом в Комитет»¹³.

¹⁰ ГАРФ, ф. 102, ос. отд., оп. 233, л. 2245 а, л. 7-10.

¹¹ Петербургский Комитет для разбора нищих. Отчет за 1852 г. СПб., 1853. С. 1.

¹² Петербургский Комитет для разбора нищих. Отчет за 1858 г. СПб., 1859. С. 3.

¹³ Краевский А.А. Вопрос о нищенстве и организации благотворительности в Москве. М., 1889. Вып. 1. С. 10.

Поэтому можно предположить, что указываемое в регулярных отчетах уменьшение числа нищенствующих в Москве свидетельствовало не об эффективности мероприятий Комитета по искоренению нищенства, а о том, что полиция самостоятельно отправляла нищих на прежнее место жительства, не обращая при этом к Комитету. Думается, что причиной тому послужило несоответствие деятельности Комитета цели его создания: из благотворительного учреждения он превратился в исправительное. При нем функционировал работный дом, в котором содержались, а точнее эксплуатировались все трудоспособные нищие, задержанные полицией.

Большое значение в деятельности Комитета приобрело именно исправительное направление. Еще в «Проекте об истреблении нищих в Москве» констатировалось, что «для нищих, которые забираются полицией, нет мест, которые могли бы поместить всех нуждающихся» и предлагалось учредить работный дом с целью искоренения бродяжничества. Однако учрежденный в 1836 г. работный дом стал скорее местом заключения. В нем не было ни одной мастерской, отсутствовали государственные заказы. Нищие, содержащиеся в работном доме, выполняли только хозяйственные работы внутри дома или заказы частных лиц, что не позволяло им реально зарабатывать деньги. «Пребывание в праздности в работном доме по несколько месяцев не способствовало выработке трудовых навыков и лишь в большей степени развивало привычку к праздности»¹⁴.

Думается, что порядок функционирования работного дома и Комитета для разбора и призрения нищих в целом не способствовал уменьшению числа последних. По мнению историка А.А. Краевского, это обстоятельство вызывало недовольство служащих полиции, которым приходилось выполнять двойную работу: «Полиция просто напрасно истратила труд и время. Забирая нищих и доставляя их в Комитет, вероятно, в сознании бесполезности мер комитетских, она сама принялась рассылать их по разным местам»¹⁵. Таким образом, в отличие от Санкт-Петербургского, в деятельности Московского Комитета отсутствовало эффективное взаимодействие общест-венности с полицейскими учреждениями.

Такая тенденция наблюдалась и в деятельности немногочисленных губернских Комитетов для разбора и призрения нищих, а также Тюремных комитетов, выполнявших эти функции. Только при пермском Тюремном комитете в 1880 г. был создан Особый отдел для разбора и призрения ни-

щих, который осуществлял преимущественно социальные мероприятия, направленные на призрение нищих, и лишь в исключительных случаях - исправительные. Его деятельность была успешной и действительно способствовала уменьшению нищенства в названном губернском городе.

В 1885 г. Комитет министров признал неэффективной деятельность Комитетов для разбора и призрения нищих и обратился к министру внутренних дел с предложением делегировать полномочия названных учреждений столичным городским общественным управлениям. Министр внутренних дел предложил Московской городской думе или выделить денежные средства Комитету, или взять на себя его обязанности. В 1891 г. городская дума согласилась принять дела Комитета при условии предоставления ей права открывать участковые попечительства для сбора пожертвований, оказания единовременной и систематической помощи нуждающимся и постоянного за ними наблюдения.

Это обстоятельство повлекло за собой создание специальной комиссии, деятельность которой была направлена на обстоятельное изучение функций Комитетов с целью их последующего упразднения, а также на разработку проекта положения об участковых попечительствах о бедных г. Москвы. Положением Комитета министров от 29 января 1893 г. Московский Комитет для разбора и призрения просящих милостыню был упразднен, а функции его были переданы городскому общественному управлению.

Между тем после упразднения Московского Санкт-Петербургский Комитет еще некоторое время продолжал функционировать. В 1898 г. городская дума обратилась с ходатайством к министру внутренних дел о передаче ей функций Комитета. Однако со стороны министра последовал отказ, вследствие которого вопрос о передаче функций Комитета с последующим его упразднением снова был оставлен без внимания. Поэтому Комитет осуществлял свою деятельность еще в течение ряда лет.

С упразднением в 1903 г. Санкт-Петербургского Комитета взаимодействие полиции и общественности не прекратилось и было продолжено в деятельности московского городского Присутствия по разбору и призрению просящих милостыню, созданного 29 января 1893 г. Московское городское Присутствие по разбору и призрению нищих состояло из пятнадцати членов: девять из них являлись представителями города, пять – губернских комитетов, один – полиции. Председателем Присутствия являлся городской голова, непременным членом – представитель городского управления. Названное учреждение собиралось два раза в неделю и рассматривало дела нищих, задержанных полицией за прошение милостыни.

¹⁴ Краевский А.А. Указ. соч. С. 10.

¹⁵ Указ. соч.

В выборе мер в отношении нищих Присутствие было наделено широкими полномочиями. По усмотрению большинства членов, оно могло освободить задержанных нищих, отправив их по месту жительства или в распоряжение городского управления; применить в отношении их репрессивные меры, сводившиеся к заключению в работном доме, а также судебному разбирательству посредством мирового судьи. Все резолюции Присутствия обжалованию не подлежали.

По мнению историка Е.Д. Максимова, деятельность Присутствия первоначально не была успешной, так как по формам и методам практически не отличалась от деятельности упраздненного Комитета¹⁶. Однако в конце 90-х годов XIX в. городской думой была проведена реорганизация работного дома, существенно изменившая порядок его функционирования. В результате этого работный дом превратился в довольно обширное учреждение, состоящее из трех отделений:

сборного отделения для предварительного содержания нищих, доставленных полицией;

отделения для лиц, признанных городским Присутствием виновными в профессиональном нищенстве (работного дома);

отделения для добровольцев (дома трудолюбия), которое в рассматриваемый период также приобрело важное значение.

Необходимо отметить, что Присутствие по разбору и признанию нищих осуществляло тесное сотрудничество с участковыми попечительствами – общественными организациями, созданными в системе городского управления для оказания помощи бедным посредством как закрытого (в благотворительных заведениях), так и открытого (выдача единовременных или постоянных пособий) призрения. Это взаимодействие можно охарактеризовать как взаимопомощь названных учреждений.

Содействие участковых попечительств городскому Присутствию выражалось в сообщении последнему сведений о лицах, просивших милостыню в пределах каждого участка. Получив сведения, Присутствие сообщало об этом в полицию, которая задерживала нищих и доставляла их в Присутствие, которое направляло задержанных в участковые попечительства для оказания им помощи, предоставляло все имеющиеся о них данные, которые затем проверялись попечительствами для принятия решения в каждом конкретном случае. Вместе с тем связь между участковыми попечительствами и городским присутствием по разбору и признанию нищих была недоста-

точной, что отрицательно сказывалось на эффективности призрения нищих¹⁷.

Таким образом, в XVIII – начале XX вв. основной целью взаимодействия полиции и общественности являлось предупреждение нищенства, рост которого рассматривался как реальная угроза социальной стабильности и государственному строю. Сотрудничество общественных учреждений с полицией оказывало негативное влияние на содержание их деятельности, которая была скорее исправительной, чем социальной.

В. В. Ш а б а н о в,
кандидат юридических наук
(Курский филиал Орловского
института МВД России)

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА МИЛИЦИЕЙ (1917 – 1930 гг.)

Формы общественного контроля за милицией возникли достаточно рано, практически сразу же после начала ее строительства как штатного государственного органа.

Одной из важных сфер общественного контроля за милицией являлось обеспечение соответствия личного состава ее наименованию – «рабоче-крестьянская», стремление добиться того, чтобы в ней работали достойные и пользующиеся заслуженным доверием лица. Это выразилось в избрании милиционеров самим населением и подразумевавшимся в таком случае отчетами сотрудников о результатах их работы. Так, 21 февраля 1919 г. на общем собрании крестьян села Братская Борщаговка Киевского уезда прошли выборы «в милицию для охраны... порядка, борьбы с грабежами, воровством и т.д.». Выборы проводились и в Полтавском уезде. Ветеран милиции М. Жуков вспоминает, что работу в органах внутренних дел начал после избрания его на сходе с. Загорье Владимирской губернии волостным

¹⁶ Максимов Е.Д. Происхождение нищенства и меры борьбы с ним. СПб., 1901. С. 128.

¹⁷ См.: Максимов Е.Д. Указ. соч. С. 128.

милиционером. Сохранились свидетельства о выборе милиционеров в 1921 г. в Южной Осетии, волостях Мурманского уезда и др.¹

В ряде случаев личный состав милиции избирался на волостных съездах Советов, как это было, например, в 1919-1920 гг. в Хабенской волости Черновыльского уезда. Съезд крестьян Каменец-Подольского уезда (август 1920 г.) высказался за комплектование милиции на основе выборов работников комбедами². В последующем этот опыт трансформировался в практику отбора в милицию по направлениям профсоюзов и комбедов.

Нередко трудящиеся являлись инициаторами укрепления милиции, проведения чисток личного состава. 27-28 февраля 1920 г. состоялась «беспартийная крестьянская конференция» Полтавского уезда. Конференция приняла решение о чистке милиции и сформулировала имеющее принципиальное значение положение, «чтобы в каждом селе милиция была из местных революционных и честных крестьян, выбираемых революционными трудящими крестьянами»³.

Одним из каналов общественного контроля за милицией стала периодическая печать. В различных регионах принимались решения о широком информировании населения через средства массовой информации о состоянии и мерах борьбы с отдельными видами преступлений (наиболее опасными, получившими значительное распространение). Так, в постановлении СНК УССР (январь 1921 г.) «Об организации борьбы с бандитизмом» признавалось необходимым «широкое оповещение перед трудящимися массами Украины вопроса о борьбе с бандитизмом» и издание литературы (брошюр, листов, плакатов и т.п.) по борьбе с бандитизмом. В этих же целях предлагалось провести «неделю борьбы с бандитизмом»⁴.

Достижение этих целей обеспечивалось и путем опубликования приказов, указаний, инструкций, циркуляров по работе милиции для всеобщего обозрения. К примеру, в приказе по милиции и уголовному розыску Украинской ССР от 13 декабря 1923 г., который содержал целый ряд важных указаний о перестройке деятельности милиции в связи с переходом к НЭПу, говорилось о необходимости «озаботиться широким опубликованием и вывешиванием на видных местах всех (исключая секретные) инструк-

ций, приказов и указаний руководящих органов по работе в милиции и УР»⁵.

Широкий круг мероприятий по ознакомлению населения с советским законодательством был разработан на II сессии ВУЦИК IX созыва 25 октября 1924 г. Наркомат внутренних дел обязывался «втянуть органы милиции в общественную работу и усилить их отчетность перед широкими массами трудящихся»⁶.

В начале 20-х годов в ряде мест возникли новые формы обеспечения общественного контроля при подборе кадров в милицию. Списки лиц, подавших заявление о поступлении на работу в милицию, публиковались в печати. Одновременно публиковались обращения к трудящимся сообщать о претендентах сведения, препятствующие работе в милиции. Такие списки, в частности, регулярно помещались в газете «Псковский набат» в 1921-1923 гг.

Понимая полезность информирования граждан по вопросам деятельности милиции, руководители органов нередко сами ставили вопрос о расширении гласности. 29 марта 1922 г. начальник управления милиции НКВД УССР в своем рапорте на имя наркома предлагал обратиться в ЦК КП(б)У с просьбой о выделении во всех газетах республики «странички милиционера». Эта же мысль высказывалась и на совещании председателей губернских исполкомов Украины 10 июля 1922 г. 13 сентября того же года в харьковской газете «Коммунист» было опубликовано циркулярное письмо ЦК КП(б)У, в котором, в частности, говорилось: «В условиях установления начал революционной законности, аппарат милиции приобретает исключительное значение. В соответствии с этим ЦК неоднократно... указывал на необходимость укрепления материального и политического положения милиции».

В числе других мер, направленных на укрепление милиции и повышение ее авторитета, местным партийным и советским органам предлагалось выпускать листовки, брошюры, специальные номера газет, посвященные милиции. Начальники органов милиции обязывались выступать с докладами на городских и районных партийных собраниях, общих собраниях трудящихся, съездах, конференциях и т.д. Регулярные отчеты о работе милиции на общих собраниях рабочих и сельских сходах предусматривались в плане работы НКВД УССР на 1925 г.

¹ См.: Известия (Полтава). 1919. 27 апр.; Советская милиция. 1957. № 4. С. 62; Хвичия П. Очерки истории грузинской советской милиции. 1921 – 1937 гг. Тбилиси, 1977. С. 23; Лобанов В. А. Щит трудящихся. Мурманск, 1980. С. 29.

² Из истории милиции Советской Украины. Киев, 1965. С. 22.

³ См.: Радянська Влада (Полтава). 1920. 2 марта.

⁴ Из истории милиции Советской Украины. С. 30.

⁵ Бюллетень НКВД УССР. 1924. № 1-2. С. 6.

⁶ Адміністративний вісник. 1925. № 9. С. 3, 6.

Информирование трудящихся о работе милиции осуществлялось и в рамках «вечеров спайки милиционеров с рабочими», проведение которых было рекомендовано Главмилицией НКВД РСФСР по опыту Петрограда в июне 1922 г.⁷

Благодаря принятым мерам отчеты и доклады милиции перед населением стали распространенной практикой. В Кубанском округе в то время сотрудники милиции делали в год свыше 400 докладов и отчетов⁸. В Чечено-Ингушетии они регулярно выступали на сельских сходах⁹. Как сообщал Сибирский административный отдел, только в первом полугодии 1926 г. работники милиции сделали 700 докладов перед трудящимися¹⁰.

Правом контроля за деятельностью милиции обладали созданные в 20-е годы при местных Советах и исполкомах административно-правовые секции, административные комиссии, секции революционной законности¹¹. Одним из путей усиления общественного контроля стала практика рассмотрения дел о нарушениях социалистической законности работниками милиции на открытых заседаниях. ЦК КП(б) Грузии, вынося такое решение, прямо сослался на резолюцию X партийной конференции РКП(б), состоявшейся 27-29 апреля 1925 г., об укреплении революционной законности¹².

Одним из каналов общественного контроля за деятельностью милиции стали различные организационные формы участия трудящихся в охране общественного порядка. Так, обязанность инструктирования сельских исполнителей возлагалась на начальника милиции волости (района). Он не реже одного раза в два месяца проводил общий инструктаж каждой следующей очереди сельских исполнителей, а при объезде селений – индивидуальные инструктажи¹³.

В инструкции НКВД РСФСР от 17 июня 1929 г. «О порядке назначения и деятельности сельских исполнителей» прямо предписывалось при инструктажах давать обзор состояния охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в районе¹⁴.

21 сентября 1925 г. НКВД РСФСР издал циркуляр «О проведении органами милиции докладов и отчетов о проделанной ими работе перед рабочими организациями и сельскими сходами»¹⁵. Местные органы милиции

обязывались периодически выступать с докладами и отчетами о своей работе. Была разработана следующая примерная тематика докладов.

1. Как организовывалась рабоче-крестьянская милиция и чем отличается милиция от старой полиции.
2. Роль и значение милиции в государственном строительстве.
3. Как она организована и как она живет.
4. Что делает милиция и в чем заключается ее служба.
5. Милиция в охране внутреннего порядка и общественной безопасности.
6. Милиция – проводник революционной законности.
7. Милиция в борьбе с конокрадством, самогонщиной.
8. Что проделано милицией за отчетный период.
9. Борьба с уголовной преступностью.

Нет необходимости доказывать, что в ходе докладов в отчетов по предлагаемой тематике население получало довольно обширную информацию как об организации, так и о деятельности милиции.

Одной из распространенных и эффективных форм общественного контроля были чистки кадров милиции. 23 ноября 1922 г. ВЦИК издал Декрет «О пересмотре и доукомплектовании личного состава милиции»¹⁶, согласно которому повсеместно – от уезда до республики – были организованы комиссии, куда вошли представители НКО, ВЦСПС, Наркомтруда, НКВД, партийных и советских органов. Они должны были проверить весь личный состав милиции, выявить и уволить недостойных, а затем набрать отвечающих требованиям людей. Ход и результаты чистки широко освещались в центральной и местной печати. Комиссии, сами органы милиции публиковали обращения и воззвания к трудящимся с просьбой оказать помощь в объективной оценке работников.

Комиссии не ограничивались изучением личных дел сотрудников, проверкой качества материалов, по которым велось разбирательство. Комиссии заседали в клубах, цехах, в полном составе приходили на сходы, где обсуждали каждого милиционера. Трудящиеся помогали выявлять лиц, дискредитировавших милицию, не справляющихся со своими обязанностями. Такие сотрудники увольнялись из органов милиции. Нередкими были случаи, когда после обсуждения по предложению трудящихся комиссии принимали решение о повышении того или иного работника милиции в должности.

Определенным стимулом активизации контроля со стороны общественности можно считать и то обстоятельство, что в утвержденных НКВД РСФСР 9 октября 1924 г. Правилах о порядке направления и рассмотрения жалоб на действия административных органов и должностных лиц, ставших

⁷ См.: Сборник приказов ГУРКМ НКВД РСФСР за 1922 г. М., 1922. С. 38.

⁸ См.: В борьбе и тревоге. Из истории милиции Кубани. Краснодар, 1971. С. 61.

⁹ См.: Курьлев И. В. Боевой путь милиции Чечено-Ингушетии. Грозный, 1976. С. 107.

¹⁰ См.: Крамаренко И.И. Стоящие на посту. Из истории Алтайской милиции (1926-1977 гг.). Барнаул, 1973. С. 15.

¹¹ См.: Апян Н.А. На страже порядка и законности. Ереван, 1979. С. 29-37.

¹² См.: Хвичия П. Указ. соч. С. 76-77.

¹³ См.: Действующие распоряжения по милиции. М.: НКВД РСФСР, 1928. С. 337.

¹⁴ См.: Бюллетень НКВД РСФСР. 1929. № 26. С. 521-525.

¹⁵ См.: Бюллетень НКВД РСФСР. 1925. № 37. С. 373.

¹⁶ См.: СУ РСФСР. 1922. № 78. Ст. 982.

достоянием широких слоев населения, было зафиксировано, что анонимные жалобы на действия представителей органов власти и управления не рассматриваются¹⁷.

Чистка 1929-1930 гг., как и в 1922 г., проходила при самом активном участии трудящихся. Во многих местах проверку личного состава осуществляли сами трудящиеся. Например, в Кутаиси только одна из рабочих бригад за 15 дней выявила 66 сотрудников милиции, допуская грубость в обращении с гражданами, пьянство, беспринципность при разрешении дел¹⁸.

В ходе проведенного в 1928 г. ЦКК-НК РКИ обследования милиции были выявлены существенные недостатки в ее организации и деятельности. В их числе назывались слабые связи с общественностью, в том числе и нерегулярность отчетов перед населением. Результаты обследования послужили основанием для издания циркуляра Президиума ВЦИК от 19 ноября 1928 г., в котором отмечалось, что «практикуемая на местах отчетность милиции перед населением до сего времени не была введена в систему и носила случайный характер. Руководство и контроль местных исполнительных комитетов и городских Советов над органами милиции и уголовного розыска в большинстве случаев недостаточен, причем надлежащего внимания их работе не уделялось. В результате органы милиции и уголовного розыска пошли по пути ведомственной замкнутости, бюрократизации и постепенного превращения в изолированные от влияния местных органов и широкой общественности учреждения. Это ни в какой мере не отвечает тем требованиям, которые положены в основу построения исполнительных органов Советской власти в области взаимоотношения их с населением»¹⁹.

В целях устранения подобных явлений в будущем Президиум ВЦИК предложил всем местным исполнительным комитетам:

1) организовать систематический контроль над работой милиции и уголовного розыска, привлекая к осуществлению этой задачи соответствующие отделы исполнительных комитетов и городских Советов;

2) установить регулярную отчетность милиции и уголовного розыска на пленумах исполнительных комитетов и городских Советов;

3) при содействии профессиональных и других общественных организаций проводить регулярную и широкую отчетность милиции и уголовного розыска на рабочих собраниях, фабриках, заводах, а также на сельских сходах;

4) принять меры к широкому освещению деятельности милиции и уголовного розыска в местной прессе. 21 января 1929 г. данный циркуляр был объявлен приказом Главмилиции НКВД РСФСР.

В это же время был издан циркуляр по линии отдела уголовного розыска. На основании решений I Всероссийского съезда административных работников, где подводились итоги обследования милиции органами ЦКК-НК РКИ, устанавливалось: «Все выходящее за рамки секретно-розыскной деятельности может быть достоянием трудящихся и не должно скрываться от населения под предлогом конспиративности, за теми изъятиями, которые могут быть продиктованы в отдельных случаях особыми условиями и предусмотреть которые не представляется возможным...»

Следует отметить желательность широкого ознакомления населения с состоянием преступности в данной местности и отдельными ее видами, ее динамикой и непосредственными причинами, влиявшими на ее движение, а также оповещения об отдельных преступниках.

В отношении самого аппарата уголовного розыска не должны скрываться от населения построение аппарата, предметы ведения его частей (за изъятием соответственно основному принципу секретных частей), численность штатного состава... а равно персональный состав сотрудников...

В области деятельности угрозыска трудящиеся должны быть осведомлены о применяемых в борьбе с современной уголовной преступностью научных методах расследования преступлений и отождествления личности преступника...»²⁰

В этих целях предлагалось шире использовать возможности средств массовой информации, всемерно развивать плановую отчетность на фабриках, заводах, сельских сходах, открывать трудящимся доступ в музеи угрозыска, публиковать в газетах приметы разыскиваемых преступников, своевременно предупреждать граждан через печать о сезонных преступлениях с описанием профилактических мер и т.п.

Успехи в развитии различных форм общественного контроля за милицией были отмечены в постановлении СНК РСФСР от 9 июля 1930 г.²¹ Однако с передачей милиции уже в следующем году в ведение ОГПУ СССР сложившиеся связи с общественностью во многом начали утрачиваться.

С. А. Лукьянов,
кандидат юридических наук

¹⁷ См.: Действующие распоряжения по милиции. С. 158.

¹⁸ См.: Заря Востока. 1930. 14 янв.

¹⁹ Бюллетень НКВД РСФСР. 1929. № 3. С. 180.

²⁰ Бюллетень НКВД РСФСР. 1928. № 38. С. 783-785.

²¹ См.: Бюллетень НКВД РСФСР. 1930. № 22. С. 457; № 25. С. 506.

**БОРЬБА С РЕЛИГИОЗНЫМИ ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ
НА РАННИХ ЭТАПАХ РАЗВИТИЯ
ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ
(X – XVII вв.)**

Ко времени начала христианизации Руси в римско-византийском праве выделялись следующие виды религиозных правонарушений: 1) принадлежность к недозволенным церковью и государством вероучениям; 2) «отпадение» из христианства в иные вероисповедания; 3) «сращение» христиан в иные вероисповедания; 4) «ересь» как отклонение от официальной доктрины церкви в вопросах догматики, культа и организации; 5) богохульство, т.е. оскорбление любого объекта религиозного поклонения; 6) волшебство и колдовство; 7) святотатство, т.е. кража принадлежащего церкви имущества; 8) лжеприсяга; 9) прелюбодеяние, т.е. ведение не узаконенной церковью половой жизни; 10) непотребства – осуждаемые церковью отклонения в сфере сексуальных отношений. Названные правонарушения предусматривались как церковным законодательством Византии (Никейские правила, Номоканоны 50-ти и 14-ти титулов, Синописис), так и светскими законами (Кодекс императора Феодосия II Младшего, сборники и новеллы Юстиниана)¹.

В «Уставе святого князя Владимира, крестившего Русьскую Землю, о церковных судах» имелась ссылка на Номоканон и содержались нормы, предусматривавшие как собственно церковные правонарушения (еретичество, ведьство, волхования, чародеяния, церковная татьба), так и проступки в сфере семейно-брачных и гражданско-правовых отношений. Устав целиком и полностью перечисленные правонарушения передавал под юрисдикцию церкви².

«Устав князя Ярослава»³ не только уточнил признаки религиозных преступлений, но и определил виды наказаний: денежный штраф, заключение в «дом церковный» и «казнь». По мнению большинства исследователей, последняя мера предполагала не смертную казнь, а простое телесное наказание. Несмотря на сильное влияние Византии, церковь не заимствовала жест-

токие наказания за религиозные правонарушения. В «Правиле церковном вкратце» митрополита Иоанна II (1080-1089 гг.), указывалось, что носителей языческой религии – волхвов – «надлежит яро казнити навъзбранно злу, но не до смерти, не обрезати сих телесе... не бо принимает сего церковное наказание и ученье»⁴.

Исследователи расходятся в оценках причин и масштабов волнений на религиозной почве во время христианизации Руси. Наиболее верной представляется точка зрения авторов, полагающих, что восстания XI в. носили социально-классовый характер, а религиозную окраску им придавали лишь поводы к выступлениям. Так, во время восстания смердов в Суздальской земле в 1024 г. поводом стало выдвинутое волхвами обвинение знатных женщин в колдовстве, ставшем причиной голода. «Волхвы погибоша» от рук княжеской дружины без участия церковного суда. Восстание в Ростовской земле 1071 г. произошло в результате «полюдь» воеводы Вышатича, недовольство которым было использовано волхвами. Волхвы были казнены по приказу воеводы за организацию вооруженного сопротивления также без участия церкви. Казнь волхвов в Новгороде в 1227 г., отмеченная Никоновской летописью, явилась результатом самосуда новгородцев.

Подобного рода отдельные случаи казней язычников свидетельствует о том, что сколько-нибудь массового и активного сопротивления христианизации не было. Поэтому церковь прибегала не к карательным, а к профилактическим мерам борьбы с религиозными правонарушениями. В XI – XIII вв. на Руси распространялось «Слово святого Григория», в котором перечислялись известные церкви «противные» вероучения⁵. Против русского язычества были направлены канонические труды иерархов митрополии: «Правило церковное вкратце», «Вопрошание Кириково», поучение новгородского архиепископа Илии-Иоанна и др.

В этой связи следует отметить, что и лишение свободы («заключение в дом церковный») преследовало цель не столько наказания, изоляции, сколько задачу «вразумления» осужденных по приговорам церковного суда. И в этом отношении оно коренным образом отличалось от заключения в монастырские «порубы» и «подклеты» по приговорам светского суда. Стремление церкви переубедить, «спасти душу грешника» усматривается и в утвержденных Владимирским собором 1274 г. «Правилах митрополита Кирил-

¹ См.: Астапенко П.Н. Императорское законодательство IV века о церкви и формирование канонического права: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 6.

² См.: Российское законодательство X – XX вв. М., 1984. Т. 1. С. 149.

³ См.: Там же. С. 153-161.

⁴ Попов А.В. Суд и наказание за преступления против веры и нравственности по русскому праву. Казань, 1904. С. 85.

⁵ См.: Аничков Е.В. Язычество и Древняя Русь. СПб., 1914. С. 384-385.

ла», предусматривавших «увещание» отступника, и как крайнюю меру – отлучение⁶.

Сложное переплетение и взаимодействие политических, социальных экономических и религиозных факторов вызвало в середине XIV в. рост так называемых городских ересей. Они получили такой размах и представляли такую опасность, что церковь вынуждена была обратиться за помощью к светской власти. В 1427 г. значительная часть псковских еретиков была заключена в «порубы», остальные покинули город.

По мнению В.Д. Бонч-Бруевича, после «псковского разгрома» «стригольническая ересь» мимикрировала и со второй половины XV в. получила распространение в Москве под видом «новой новгородской ереси» или «ереси жидовствующих»⁷. В отличие от Новгорода и Пскова, где «ересь» была распространена среди городских низов, «ересь жидовствующих» в Москве приобрела последователей даже в окружении Ивана III. Историк Н.М. Никольский объяснял это стремлением антиновгородской политической группировки поощрять любые действия, направленные против боярско-церковной верхушки Новгорода⁸. Когда в 1478 г. великокняжеская московская власть покончила с самостоятельностью Новгорода, Иван III назначил сыск по делу московских «жидовствующих».

Несмотря на сопротивление митрополита Зосимы, которого историк церкви А.В. Карташев считает «тайным последователем ереси»⁹, в 1490 г. был созван церковный собор, осудивший «жидовствующих», отлучивший их от церкви и предавший проклятию. Многие участники собора требовали законодательного введения смертной казни для еретиков. Однако собор постановил применять к «жидовствующим» «градские казни», т.е. передачу их в руки светского суда. Соборы начала XVI в. предали еретиков проклятию, нераскаявшиеся и наиболее упорствующие были сожжены, остальные посажены в «темницы... до кончины живота их»¹⁰.

Случаи применения смертной казни за религиозные преступления (колдовство) известны и в XV в.¹¹, хотя действовавшее законодательство не пре-

дусматривало подобного наказания. По Судебнику 1497 г. смертная казнь применялась лишь за святотатство («церковную татьбу»). Поэтому можно согласиться с мнением, что смертные казни еретиков в начале XVI в. явились правовым прецедентом в борьбе с религиозным инакомыслием. Ее применение к «жидовствующим» было продиктовано соображениями защиты государственной безопасности, поскольку «ересь» разлагала идеологию молодого национального государства.

Сложившийся в конце XV в. параллелизм в борьбе государства и церкви с религиозными преступлениями был ликвидирован Соборным Уложением 1649 г. Государство полностью взяло на себя уголовно-правовую защиту церкви и православия. Первая глава Уложения предусматривала сожжение за «богохульство» – основной признак «ереси». Закон требовал принятия активных мер для борьбы с религиозными преступлениями: «сыскивати всякими сысками». Дела о богохульстве изымались из ведения церковного суда и рассматривались Сыскным и Судным приказами, даже если обвиняемые были «церковными людьми». Высшей апелляционной инстанцией по делам о религиозных преступлениях становился не патриарх, а Боярская дума и царь¹².

Нормы Соборного Уложения стали уголовно-правовой основой борьбы с «расколом». Действия противников церковной реформы подпадали под составы «богохульство» и «церковный мятеж». Церковный собор 1654 г. отлучил лидеров «раскола» от церкви, царскими указами часть их была подвергнута «монастырскому смирению», часть отправлена в ссылку, однако предусмотренная Уложением смертная казнь не применялась, поскольку правительство рассчитывало на достижение компромисса с противниками реформы.

Вовлечение в оппозиционное государственной политике движение широких масс, открытая антигосударственная и антицерковная позиция лидеров «раскола», создававшая непосредственную угрозу государственной безопасности, заставили светскую власть применять более жесткие меры, поскольку даже самые строгие меры канонического воздействия в условиях падения авторитета официальной иерархии оказались неэффективными. Церковным собором 1667 г. противники реформы определялись как «еретики» и «раскольники», собор санкционировал в отношении них наказания по «царским, сиречь градским законам». Церковный собор 1681 г. обратился к царю Федору Алексеевичу с просьбой о применении к лидерам «раско-

⁶ Гальковский Н.М. Борьбы христианства с остатками язычества в Древней Руси. Харьков. 1916. Т. 1. С. 117.

⁷ См.: Бонч-Бруевич В.Д. Избранные атеистические произведения. М., 1973. С. 182.

⁸ См.: Никольский Н.М. История Русской Церкви. М., 1983. С. 95.

⁹ Карташев А.В. Очерки по истории Русской Церкви: Собр. соч.: В 2 т. М., 1992. Т. 1. С. 387.

¹⁰ Попов А.В. Указ. соч. С. 143.

¹¹ См.: Гальковский Н.М. Указ. соч. С. 242; Попов А. В. Указ. соч. С. 130.

¹² См.: Российское законодательство X-XX вв. М., 1985. Т. 3. С. 85-86, 259.

ла» предусмотренной Уложением 1649 г. смертной казни. Царским указом содержащиеся в земляных тюрьмах лидеры старообрядцев были сожжены в апреле 1682 г.¹³

Принятыми 7 апреля 1685 г. Указными статьями о раскольниках были дополнены и конкретизированы положения Соборного Уложения, введены новые составы преступлений: «упорный раскол», «сворачивание в раскол», «укрывательство раскола», за которые предусматривались наказания от «епитимий» до смертной казни¹⁴.

Результатом репрессивных мер стал раскол старообрядческого движения на два основных течения: «поповцев», признающих иерархию, совершение таинств и отправление треб, и «беспоповщину», отрицающую иерархию, священство и признающую лишь два таинства – исповедь и причастие, пропагандирующую борьбу с «Царством Антихриста», под которыми понимались самодержавная власть и «никонианская» церковь. Свидетельством кризиса старообрядческого движения стала и такая форма протеста, как самосожжение.

К концу XVII в. «раскол» становится отдельным составом религиозного преступления как «простая» принадлежность к недозволенному государством и государственной религией вероучению. Однако отношение к «расколу» государства не было стабильно негативным, диктовалось теми или иными соображениями внутренней политики. Так, в начале царствования Петра I наблюдалось некоторое смягчение карательных мер в отношении старообрядцев, которых царь пытался использовать для решения социально-экономических проблем освоения территорий Сибири, Урала и Русского Севера. Но с ростом сопротивления преобразованиям, отношение к «расколу» ужесточается и Духовный Регламент 1721 г. характеризует старообрядцев как «лютых неприятелей, государству и государю зло мыслящих», криминально-маргинальную категорию населения. Указами Петра I 1716-1722 гг. устанавливалось множество ограничений старообрядцев в правах: обязательная регистрация при местных органах власти, уплата двойного подушного налога, ношение специальных знаков и особой одежды. Для выявления «потаенного раскола» была введена обязательная процедура проклятия причащающимися всех «толков» и «согласий» старообрядчества. К выявлению и пресечению «раскола» была привлечена не только церковь, но

и политическая полиция – Тайная канцелярия, в которой существовало специальное подразделение по борьбе с «ересями» – «ведомство господина Плещеева».

Репрессивные меры сочетались с предупредительно-профилактическими: по указанию царя Синод в 1721 г. назначил «разглагольствования о вере» – богословские диспуты с приглашением проповедников старообрядчества, но эти диспуты не состоялись, так как никто из лидеров «раскола» на них не прибыл.

Петровские преобразования по западно-европейскому образцу и реформа церкви в духе протестантизма обусловили значительное влияние западноевропейского права на российское законодательство первой четверти XVIII в. Так, нормы «Артикула Воинского» 1715 г., предусматривающие ответственность за религиозные преступления, практически полностью воспроизводят «титуды» шведского «Военного Артикула» короля Густава Адольфа, причем не только в диспозициях, но и в санкциях¹⁵.

Терпимость, проявляемая Петром I к «иностранным» конфессиям, не распространялась на русское инакомыслие. В 1701 г. по обвинению в волшебстве и распространении «прелестных писем» были сожжены «еретики» Талицкий и Савин. Казни через сожжение был предан и «иконоборец» Фома Тверетинов.

Законодательными актами петровского времени религиозные преступления, даже такие, как «волшебство», были переведены в разряд преступлений государственных, преследование их возлагалось на весь государственный аппарат, включая политическую полицию и Святейший Синод¹⁶.

Ближайшие преемники Петра I продолжали проводить выработанную им политику в отношении «раскола». В свою очередь движение старообрядчества спровоцировало активизацию русского религиозного сектантства. В 1733 г. в Москве была «открыта» община «хлыстов» по доносу разбойника Караулова. По приговору Сената лидеры секты были сожжены, а рядовые члены подвергнуты телесным наказаниям и каторге. В 1745 г. московским сыщиком Иваном Осиповым («Ванька Каин») была «открыта» другая «хлыстовская» секта, по делу которой проходило 416 человек, приговорен-

¹³ См.: Вопросы истории СССР. М., 1972. С. 478.

¹⁴ См.: Попов А. В. Указ. соч. С. 95-96.

¹⁵ См.: Бобровский П.О. Происхождение «Артикула воинского» и изображение процессов Петра Великого по Уставу Воинскому 1716 г. СПб., 1881. С. 42.

¹⁶ См.: Карташев А.В. Указ. соч. С. 367.

ных к каторжным работам, телесным наказаниям и заключениям в монастырские тюрьмы.

Некоторое смягчение правоохранительной практики по делам о религиозных преступлениях, например, отмена смертной казни, ликвидация «земляных ям» в монастырских тюрьмах, не принесли желаемых результатов: старообрядчество и сектантство продолжали развиваться. В середине XVIII в. в России зарождается новое сектантское религиозное течение — «скопчество», которое как и «хлыстовство», характеризовалось высокой степенью конспирации, покушениями на жизнь, здоровье и имущество членов сект¹⁷.

Несмотря на это, курс, направленный на определенную либерализацию религиозной политики на принципах «полной терпимости», определенное время последовательно выдерживался. Указом Петра III от 28 февраля 1762 г. предусматривалось прекращение уголовных дел и освобождение из мест заключения старообрядцев, прекращение находящихся в производстве уголовных дел по саможжениям, введение государственной опеки над «раскольниками». Указ Екатерины II от 14 декабря 1762 г. предусматривал возвращение бежавших за границу старообрядцев и предоставление им казенных земель для расселения. Отменялось обязательное ношение особой одежды и «знаков». Указом 3 марта 1764 г. снимался двойной подушный налог с «раскольников», «...которые лишь крестятся двоеперстно, но Православного Храма и священников и Таинств не чуждаются». Судам рекомендовалось уголовные дела о «самосжигателях» и «скопцах» «...трактовать как обыкновенные гражданские, а не инако». В 1782 г. был снят двойной подушный налог со всех старообрядцев, а в 1785 г. издан указ «о дозволении выбирать раскольников в городские службы»¹⁸.

Личная точка зрения Екатерины II на религиозные преступления излагалась в «Наказе, данном комиссиям о сочинении проекта нового Уложения». Исходя из принципа «полной терпимости», религиозные преступления стали рассматриваться как деяния, посягающие на общественный порядок и безопасность, а не как государственные преступления. Это отразилось в правоохранительной практике 60-80-х годов XVIII в. «Устав благочиния или полицейский» 1782 г. возлагал на полицию рассмотрение «споров, про-

тивных Православию», пресечение «богохульств», переходов из православия в иные исповедания, «сворачиваний» в «иноверие» и «лжепророчеств», а также регистрацию религиозных общин¹⁹.

Рассмотрение некоторых религиозных преступлений было передано учрежденным в екатерининскую эпоху «совестным судам»²⁰. «Чародейство», «волшебство», «колдовство» рассматривались как проявления народных суеверий и расценивались как деяния, совершаемые слабоумными или несовершеннолетними. Таким образом, к концу XVIII в. произошла декриминализация перечисленных составов преступлений.

Изложенное свидетельствует о том, что политика государства в отношении борьбы с религиозными преступлениями на протяжении рассматриваемого периода была весьма гибкой, чутко отражавшей изменения как внутриполитической, так и международной обстановки. В монархическом государстве огромную роль также играл субъективный фактор — личные взгляды князей, царей, императоров на границы веротерпимости, их усмотрение при вынесении судебных решений по конкретным делам.

А. Я. Малыгин,
доктор юридических наук, профессор
(Московский университет МВД России);
Т. В. Шитова,
кандидат юридических наук
(Красноярский институт МВД России)

ВЛИЯНИЕ ССЫЛКИ НА СОСТОЯНИЕ ПРЕСТУПНОСТИ В СИБИРИ (XIX – начало XX вв.)

После покорения Сибири одной из насущных задач стало ее хозяйственное освоение, которое было невозможно без привлечения рабочих рук. По-

¹⁹ См.: Российское законодательство. М., 1986. Т. 5. С. 338-339, 374.

²⁰ Задачей «совестных судов» было «посрамление глупости и невежества», например, при рассмотрении дел «кликнуш», «чародеев», «колдунов». Основными видами наказаний по этим делам были телесные наказания или лишение свободы на небольшой срок и обязательное «увещание духовными лицами». В 1795 г. в России было рассмотрено последнее дело о «колдовстве». См.: Кизевиттер А. Совестные суды при Екатерине II // Голос минувшего. М., 1923. № 1. С. 135-155; Гальковский Н.М. Указ. соч. С. 248.

¹⁷ В «хлыстовских» общинах и других «тайных сектах» практиковались обряды человеческих жертвоприношений, ритуальные убийства, членовредительство, сексуальные извращения, а у «скопцов» — насильственная кастрация. См.: Мельников П.И. Собр. соч. Т. 8. С. 68-69, 182-183.

¹⁸ См.: Третьякова Н. В. Указ. соч. С. 486.

этому предпринимались разнообразные меры для колонизации края. Этим целям, по мысли правительства, могла и должна была послужить ссылка преступников за Урал.

Ссылка в Сибирь началась еще в XVI в. и со временем последовательно расширялась. Соборное Уложение 1649 г. определяло основные места ссылки – прибрежную зону Лены и Якутск. В Верхотурье был построен особый двор для помещения преступников¹. Колонизационные цели, ставившиеся перед ссылкой, были четко определены, о чем свидетельствуют такие положения указов, как, например, «сослать на вечное жительство с женами и детьми», «устроить на пашню»² и т.п. Согласно первой переписи населения в Сибири (1662 г.) ссыльные составляли примерно 8 из 70 000 человек всего населения края³.

В XVII в. в Сибирь отправлялись как «изменники и преступники» крестьяне, посадские, стрельцы, гулящие люди, старообрядцы, пленные поляки, шведы и т.д. Поток ссыльных в Сибирь в первой половине XVIII в. был достаточно мощным, поскольку преступников использовали как дармовую рабочую силу прежде всего для строительства важных военных сооружений, поэтому вместо Сибири их направляли в крепости, порты, заводы Азова, Рогервика, Оренбургского края, на днепровскую линию⁴ и проч.

С новой силой сибирская ссылка начала развиваться в XIX столетии. С 1807 по 1812 гг. туда было сослано 10 175 человек, т.е. ежегодно прибывало в среднем 2035 человек. В 1817 г. число ссыльных увеличилось на 3138, в 1823 г. в Сибирь было сослано уже 6667 человек, а с 1824 по 1826 гг. – ежегодно ссылалось примерно по 11 116 человек⁵. И хотя в последующие годы эта цифра несколько понизилась (в 1829 г. – 8000 человек, в 1832 г. – менее 7000), тем не менее общее количество сосланных в Сибирь за 20 лет (с 1827 по 1846 гг.) составило весьма внушительную цифру – 159 731 человек⁶. Из них в административном порядке было сослано 79 903 человека, в том числе бродяг – 48 558, помещиками – 6886 человек.

¹ См.: Анучин Е.Н. Материалы для уголовной статистики России. Материалы о проценте ссылаемых в Сибирь. Тобольск, 1866. С. 3.

² См.: ПСЗ. Т. I. № 105, 348; Т. II. № 772, 1002, 1004 и др.

³ См.: Ядринцев Н.М. Сибирь как колония в этнографическом, экономическом и политическом отношении. СПб., 1882. С. 127.

⁴ См.: ПСЗ. Т. III. № 1352, 1690, 1695; Т. IV. № 1933, 1951, 1957, 2031; Т. VI. № 4041, 4109; Т. VII. № 4256; Т. VII. № 4256; Т. IX. № 6869, 6890; Т. XI. № 8093; Т. XII. № 9170; Т. XIII. № 9871, 9872, 10113, 9943; Т. XVII. № 12555; Т. XVIII. № 13253; Т. XIX. № 13975; Т. XX. № 14286, 15020; Т. XXII. № 16195; Т. XXV. № 25782; Т. XXVIII. № 21802; и др.

⁵ См.: Анучин Е.Н. Указ. соч. С. 17, 18.

⁶ См.: Там же. С. 26.

Весьма информативны данные о сосланных в Сибирь за совершение преступлений. Всего таких лиц в указанный период насчитывалось 79 826 человек. Из них: осужденных за убийство – 14 531, разбои и грабежи – 5038, воровство и мошенничество – 40 658, государственные преступления – только 437 человек⁷.

По имеющимся данным, за период с 1853 по 1862 гг. в Сибирь было сослано 101 238 человек, а с 1863 по 1872 гг. – 146 380⁸, т.е. на 44,6 % больше. Всего же в XIX в. (с 1807 по 1898 гг. включительно) в Сибирь было сослано примерно 900 000 человек (с членами семей)⁹. К 1898 г. в Сибири насчитывалось 298 600 ссыльных.

По данным всеобщей переписи 1897 г., ссыльные составляли 5,2 % населения края, однако в центральных его районах этот процент был значительно выше. В Иркутской губернии, например, он составил 14 %.

С середины XIX столетия карательные цели ссылки окончательно вытеснили задачи колонизационные¹⁰. Власти оказались не в состоянии создать ссыльным нормальные условия для колонизации, в результате чего к концу XIX в. «общеуголовная ссылка стала настоящим бедствием для сибирских жителей»¹¹. На это указывали и зарубежные исследователи: «Общеуголовная ссылка оказалась существенной помехой в деле колонизации края и легла тяжким бременем на местные власти и население»¹².

Одним из самых существенных недостатков организации сибирской ссылки было отсутствие общего руководства ею. В Сибири не было даже учреждения, в котором скапливались бы все сведения о ссыльных. Эту особенность отмечал дореволюционный исследователь Н.М. Ядринцев: «Приказ (Тюменский приказ о ссыльных – авт.) имел дело с числом препровожденных ссыльных и их назначением; инспектора пересылки заботились о перевозке их; экспедиции распределяли ссыльных по губерниям, но не сносились с Приказом; казенные палаты заносили ссыльных в оклад и выключали без сношения с другими учреждениями; Главные Управления Сибири при генерал-губернаторах рассматривали частные жалобы и просьбы ссыльных. Таким образом, ни одно учреждение не было заинтересовано в том, чтобы иметь все сведения о движении и положении ссыльных»¹³. Не-

⁷ См.: Указ. соч. С. 27.

⁸ См.: Там же. С. 74-76.

⁹ Подсчитано по: Ссылка в Сибирь. Очерк ее истории и современного положения. СПб., 1900. Приложение 1-3.

¹⁰ См.: Кузнецов А. С. Указ. соч. С. 89; Дергачев А.Ю. Английские историки о роли ссылки в хозяйственном освоении Сибири // Источники по истории освоения Сибири в период капитализма. Новосибирск, 1989. С. 212.

¹¹ Дергачев А.Ю. Указ. соч. С. 213.

¹² Armstrong T. Russian Settlement in the North. Cambridge, 1965. P. 85.

¹³ Ядринцев Н.М. Указ. соч. С. 127.

намного изменилось положение в деле организации учета ссыльных в Сибири и после учреждения в 1879 г. Главного тюремного управления.

Главное тюремное управление было вынуждено сделать в 1900 г. следующие вполне обоснованные выводы: «1) Если смотреть на ссылку как на штрафную колонизацию, то она носит в себе самой коренное препятствие своей успешности: подавляющее большинство ссыльных – люди бесхозяйные, которые, не имея особых побудительных причин к оседлости и к прочному устройству на новом месте, представляют элемент для колонизации малопригодный. Даже и пожелавшие бы прочно водвориться не в состоянии успешно это сделать, так как крестьянское хозяйство без семьи хорошо идти не может. 2) Если же считать, что Сибирь уже не нуждается в колонизации (в чем едва ли теперь могут быть сомнения) и что ссылка есть исключительное наказание – удалением из родины и переселением в другую местность, то приходится признать, что Сибирь с каждым годом настолько переполняется ссыльными, что дальнейшее движение последних туда является тягостным и вредным для страны, которая имеет самостоятельную жизнь и уже давно не может считаться за «обширную тюрьму без крыши»¹⁴.

Сама организация ссылки неминуемо способствовала тому, чтобы оказавшиеся в Сибири уголовники вновь начали совершать преступления или, в лучшем случае, пополнили ряды нищих и бродяг. По прибытии партии ссыльных в Тобольск, приказ о ссыльных распределял их по губерниям и разрядам: временных заводских работников, ремесленных работников, слуг, годных на поселение, неработоспособных (дряхлах). В целях профилактики возможных эксцессов Тобольский приказ изымал все имеющиеся у ссыльных деньги и почтой отсылал в те местные органы и учреждения, куда ссыльные направлялись. Они, в свою очередь, отправляли деньги в казенную палату, где они и должны были храниться до тех пор, пока ссыльный не устроится. В Енисейской губернии каторжные распределялись на Каменский винокуренный и Троицкий солеваренный заводы, а остальные ссыльные – или по разрядам, указанным выше, а чаще просто в деревни государственных крестьян под надзор волостных начальников и старшин. Таким образом, преступники оказывались на свободе без средств к существованию, с сомнительной надеждой подыскать занятие, способное их прокормить. Многие ссыльные не получали полагавшихся им ссуд. Лиц с плохим здоровьем, стариков определяли «на вольное пропитание»¹⁵, т.е. обрекали на нищенство. Причем проблема трудоустройства ссыльных обострялась год от года. Достаточно сказать, что в Томской губернии в 1822 г. ссыльных было 9500, в 70-е годы их насчитывалось уже 50 000, они состав-

ляли шестую часть населения губернии. Как писал современник, в большинстве своем они не могут устроиться, голодают, нищенствуют, совершают преступления¹⁶. В Енисейской губернии, примерно в то же время, «24 730 ссыльных разгуливают между 50 000 государственных крестьян».

В первые девять лет XX столетия ежегодный рост преступности в России составлял 7 %. При численности населения страны в 159 млн человек в 1913 г. было зарегистрировано 3,5 млн преступлений, т.е. на 10 000 населения совершалось 22 преступления¹⁷. Для примера и сравнения с уровнем преступности в Сибири приведем данные из докладной Енисейского губернатора генерал-майора Айгустова на имя императора. В докладной записке указывалось, что при численности населения в губернии в 720 000 человек в 1903 г. судами было рассмотрено 8800 преступлений и осуждено 8140 человек. В расчете на 10 000 населения совершалось 122 преступления и осуждались 113 преступников, т.е. уровень преступности в Сибири в шесть раз превышал общероссийский¹⁸.

В структуре преступности наибольшую долю составляли преступления против личности (телесные повреждения, убийства) и корыстные преступления (кражи, грабежи, разбой).

В качестве основных причин такого положения указывалось на низкий уровень образования и нравственности населения, малочисленность полиции, не соответствующей территории и народонаселению. В одной из справок отмечалось: «...Огромное большинство ссыльных, оставаясь без куска хлеба и прибегая сначала в силу крайности, для поддержания своего существования, к преступлениям, совершенным с убийствами, кражами и грабежами, уже по легкости наживы не оставляют этой деятельности, увлекая своим примером коренных обывателей»¹⁹.

Сотни тысяч ссыльных находились в бегах²⁰. На 1 января 1898 г. в «безвестной отлучке» числилось почти 23 % ссыльных Енисейской губернии (это минимальный показатель), а в Приморской области – около 85 %. В

¹⁶ См.: Костров Н.А. Юридические обычаи крестьян-старожилов Томской губернии. Томск, 1876. С. 64-65.

¹⁷ См.: Рубцов С.Н. История Российской полиции. Иркутск, 1998. С. 163.

¹⁸ См.: Государственный архив Красноярского края (ГАКК), ф. 595, оп. 48, д. 440, л. 161-172 об.

¹⁹ ГАКК, ф. 595, оп. 48, д. 518, л. 29-29 об.

²⁰ По сведениям Главного тюремного управления на 1 января 1898 г. в Сибири было около 310 000 ссыльных всех категорий: ссыльнокаторжных 10688 (3,4 %), ссыльнопоселенцев 100 595 (32,8 %), водворяемых рабочих 39 684 (12,8 %), сосланных на жительство 9881 (3,2 %), административно-сосланных 148 418 (48,9 %). Политические составляли менее 1 %. См.: Тюремный вестник. 1900. № 6. С. 250. Ссылка в Сибирь. Очерк ее истории и современного положения. Для Высочайше утвержденной комиссии о мероприятиях по отмене ссылки. СПб., 1900. Приложение 4. С. 14-15.

¹⁴ Ссылка в Сибирь... С. 163.

¹⁵ История Сибири. Т. 2. Сибирь в составе феодальной России. Л., 1968. С. 455.

целом по Сибири в конце XIX в. в бегах находилось не менее 100 000 ссыльных²¹. Именно о них журнал «Тюремный вестник» писал: «Это та армия бродяг, которая зимою переполняет сибирские тюрьмы, а летом выпрашивает милостыню у населения, ворует скот и все, что плохо лежит, сжигает на сотни верст девственную тайгу, не останавливается и перед убийством, зато и сама подвергается при условии безнаказанности, жестокому самосуду коренного населения»²². Об этом сообщал и коренной сибиряк Н.А. Костров, который отмечал: «Бродягу выгодней убить, чем белку, с него всегда найдешь на рубль, а беличью шкурку принимают по 15 копеек»²³.

В отчете Енисейского губернатора за 1907 г. указывалось, что преобладающая доля преступлений совершалась ссыльными. «Сосланные на поселение в административном порядке дают краю огромное количество бездомного, бродячего люда, лишённого возможности заработать и поэтому склонного совершать кражи, грабежи, убийства». Вполне закономерно поэтому, что не превышая 1-5 % всего населения Сибири, ссыльные среди заключённых сибирских тюрем составляли 70 %²⁴.

Статистические данные по Сибири подтверждают вывод, к которому пришли в свое время многие видные отечественные ученые, о прогрессирующих темпах роста преступности, превышающих темпы прироста населения. Еще одной иллюстрацией этому могут быть данные о деятельности Хабаровского отделения уголовного сыска 4-го разряда за 1911-1913 гг. В 1911 г. там было зарегистрировано 177 преступлений, из которых раскрыто и расследовано 83 (46,9 %), в 1912 г. – соответственно 279 и 171 (61,3 %), в 1913 – 364 и 271 (74,5 %)²⁵. Причем наиболее высокими темпами увеличивалось число краж и грабежей.

О невыносимой криминогенной обстановке в Канском уезде Енисейской губернии, говорилось в статье «Сибирские условия», опубликованной в столичном журнале «Вестник полиции» за 13 июня 1914 г. По словам автора статьи, «жизнь человеческая потеряла всякую ценность, а об уважении к чужой собственности редко кто имеет представление: убийства во время свадебных пиршеств, съезжих (престольных) праздников и т.п. народных

сборищ, изнасилования женщин среди белого дня, кражи и грабежи здесь почти ежедневное явление, к которому все привыкли, которое никого не удивляет и не возмущает. Кое-кто и кое-где поволнуется еще, когда, например, вырежут семейство в 6-8 человек или в Красноярске повесят 2-3-х канских бандитов, да и то ненадолго»²⁶.

Многие исследователи пытались выявить причины столь неблагоприятного состояния преступности в крае. Чаще всего среди них отмечались географические и климатические особенности, низкий уровень нравственно-религиозного состояния населения, пьянство, значительное число ссыльных.

Современники прямо указывали, что число преступлений находится в тесной связи с числом питейных заведений, а «кабак – единственное развлечение, единственное наслаждение и увлечение... элементарная школа и вместе высшее образовательное учреждение»²⁷. Между тем во всех губерниях производство, продажа и потребление алкоголя возрастало из года в год. Это можно проиллюстрировать на примере Томской губернии, где питейные сборы в 1871 г. составили 1 293 627 руб., 1872 – 1 407 554 руб., 1873 – 1 501 860 руб. За последние пять лет там совершалось в среднем по 99 убийств в год, 3 разбоя, 24 грабежа²⁸.

Некоторые исследователи на основании изучения состояния преступности в Сибири давали более чем мрачные оценки. На Сахалине спят спокойно только в тюрьмах, остальное население каждую минуту боится за свою жизнь, писал историк Н. Новомбергский. По мнению старожилов острова, «работать нечего – все равно сожгут. Если не убьют»²⁹. Ссыльный В. Серошевский отмечал: «Полиция бессильна противостоять хулиганам, разбойникам, да и в самой полиции часто служат ссыльные, – писаря и городовые, фискалы и сыщики, через которых блюстители порядка приходят в постоянное общение с его первыми врагами»³⁰. «В Сибири удивляются только тем преступлениям, которые совершаются без цели», – с горечью констатировал уже упоминаемый нами Н.А. Костров³¹.

²¹ См.: Ссылка в Сибирь. Очерк ее истории и современного положения. Приложение 4. С. 14-16.

²² Тюремный вестник. 1899. № 6. С. 248.

²³ Костров Н.А. Указ. соч. С. 68.

²⁴ Тюремный вестник. 1899. № 6. С. 248.

²⁵ ГАРФ, ф. 109, оп. 217, д. 115. л. 15, 16, 29, 30, 73, 74.

²⁶ ГАКК, ф. 595, оп. 48, д.894, л. 78 об.

²⁷ Костров Н.А. Указ. соч. С. 64-65.

²⁸ См.: Там же. С. 68.

²⁹ Новомбергский Н. Остров Сахалин. СПб., 1903. С. 89, 123.

³⁰ Серошевский В. Ссылка и каторга в Сибири // Сибирь, ее современное состояние и нужды. СПб., 1908. С. 225.

³¹ См.: Костров Н.А. Указ. соч. С. 67.

Таким образом, массовая ссылка в Сибирь явилась одной из главных причин высокого уровня преступности в крае. Определенные меры, направленные на сокращение числа ссылаемых в Сибирь уголовников, были приняты только в начале XX столетия.

А. Н. Хоботов,
доктор юридических наук, профессор
(Московский университет МВД России);
Л. Н. Рябчикова,
(Финансовая Академия
при Правительстве Российской Федерации)

РАЗВИТИЕ ПАСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

Паспортная система дореволюционной России формировалась в результате длительного развития административного и полицейского аппарата. До XVII в. коренное население России, кроме крепостных крестьян, пользовалось правом беспрепятственного переезда по всей территории страны. В дальнейшем, по мере развития феодального общества, с усилением эксплуатации все больший размах приобретало бегство крепостных крестьян от произвола своих владельцев.

Изменения в области социально-экономической и политической жизни страны не могли не найти отражения в законодательной деятельности феодального государства, в том числе и в области усиления контроля за передвижением населения.

Впервые в истории феодальной России систематизированный сборник юридических норм «Соборное Уложение 1649 г.» в гл. 18 «О проезжих грамотах для служилых людей Сибири и Нижней Волги»¹ законодательно закрепил требование удостоверения личности и правовые основания передвижения в государстве.

Важное значение в выполнении полицейских функций на местах за контролем движения населения в конце XVI – начале XVII вв. отводилось воеводам. Все приезжие записывались в съезжей избе, если по расспросам они оказывались подозрительными людьми, воеводы проводили следствие и

¹ См.: Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Соборное Уложение 1649 г. М., 1961. С. 80-81

доносили о его результатах царю. Иногда жителям запрещалось выезжать без разрешения воеводы, отлучавшихся без разрешения сажали в тюрьму и наказывали².

В конце XVII в. в Москве начинает практиковаться записывание лиц в книги Земского приказа. В 1686 г. с утверждением доклада Стрелецкого приказа устанавливалось взимание штрафа с того, у кого объявятся люди без записки – в первый раз 25 рублей за каждое лицо, во второй – 50 рублей, в третий – 100 рублей.

С упрочнением абсолютной монархии, введением подушной подати и рекрутской повинности, с ростом количества беглых крестьян возрос и контроль государства за передвижением населения³. Это в первой четверти XVIII в. привело к введению паспортной системы. Указом Петра I 1714 г. и Инструкцией 1719 г. вводилась обязанность для всех свободных жителей государства, отъезжающих в другие местности страны, иметь «проезжие письма» или «пашпорта». Каждому из воевод предписывалось «смотреть, чтобы в его провинции никакие гулящие люди не обретались, а увечных высылать в те города и села, кто откуда скажется, а неувечных в службу или работу, куда будет требоваться, отсылать; также гулящих людей без проезжих писем не пропускать»⁴. Согласно Указу лица, не имевшие при себе паспорта или разрешения на проезд («проездева» или «прохожева»), признавались за «недобрых» людей или за «прямых воров».

Царскими указами повелевалось, чтобы никто никуда без проезжих или прохожих писем из города в город и из села в село не ездил и не ходил. Каждый должен был иметь от начальников своих паспорт или пропускное письмо⁵. Помещики, старосты и приказчики, крепостные которых слонялись в городе без надлежащих документов, подвергались штрафу (5 рублей) за неусмотрение⁶.

Полиции вменялось в обязанность наблюдать за подозрительными домами, где могли найти себе приют беглые, за приезжающими и отъезжающими, выдавать паспорта приезжающим в столицу по служебным делам,

² См.: Федоров К.Г., Ярмыш А.Н. История милиции дореволюционной России. Ростов н/Д, 1976. С. 9.

³ См.: Желудкова Т.И. Основные направления деятельности полиции дореволюционной России по охране феодального и буржуазного общественного порядка. М., 1997. С. 25.

⁴ Порядок учета и регулирования передвижения населения // БСЭ. 2-е изд. М., 1955. Т. 32. С. 200.

⁵ ПСЗ. Т. 5. № 3477.

⁶ См.: ПСЗ. Т. 5. № 3203, 3210, 3212, 3369. Т. 6. № 3676, 4047, 4130.

смотреть, чтобы не проживали в столице и не стояли на работе беспаспортные, выселять из столицы публично наказанных за воровство и всяких подозрительных и т.д. По прибытии в город паспорт подлежал обязательной регистрации в полиции⁷. Первоначально паспортная система касалась, главным образом, податных классов, но впоследствии была распространена, хотя и не в одинаковой степени, на все население.

С созданием регулярной полиции, важнейшей ее обязанностью стало наблюдение за населением, борьба с опасными для самодержавия элементами. В 1724 г. был издан ряд новых законоположений о паспортах, изложенных в особом Указе под названием «Плакат». Для предотвращения возможности уклоняться от платежа подушной подати были установлены особые правила об отлучках крестьян и Указом императора введены паспорта для людей, уходящих на работу в другие места. Устанавливались два вида паспортов: «покормежные» письма и «пропускные» письма. «Покормежные» письма выдавались крестьянам, отправлявшимся на работы в своем уезде (до 30 верст). Их выдавали помещики или приказчики. Если же крестьянин желал отправиться в другой уезд, то должен был получить от своего начальства «пропускное» письмо, с которым для оформления нового письма являлся к земскому комиссару. Срок таких отпусков не мог превышать 3 лет. Предписывалось, чтобы в тех пропускных письмах описывали того, кто отпущен будет, рост, лицо и непременно приметы⁸.

Непосредственно для борьбы с беглыми полицией велся учет городского населения. 7 июня 1737 г. Главной полицмейстерской канцелярии было приказано: «При Санкт-Петербурге, також и загороданным всем дворам и всем жителям: русским и иноземцам произвести перепись». Во время переписи среди других вопросов нужно было выяснить следующие данные: у нанимателей и временных жильцов – место их рождения, время прибытия в город, наличие у них паспортов, записаны ли паспорта в полиции, с какого времени проживают в доме и т.д.⁹

Сыск беглых занимал существенное место в деятельности полиции. Так, из 201 вопроса, рассмотренного присутствием Главной полицмейстерской канцелярии за июнь 1741 г., 23 касались сыска беглых¹⁰. Приметы разыски-

ваемых лиц через полицейских служителей, сотских, пятидесятских и старост объявлялись горожанам, которые должны были под страхом наказания сообщить полиции об известных им беглых. За поимку беглого выплачивалось вознаграждение в размере двух рублей военной коллегией за военно-служащего, полицмейстерской канцелярией (за счет помещика) – за крепостного¹¹.

Лиц, не имеющих паспортов, на заставах задерживали патрули и местные власти. Места, где ютились беглые крестьяне, дезертиры и прочие «безпаспортники», полиция обязана была тщательно осматривать и, установив таковых, приводить в полицмейстерскую канцелярию, где им назначалось соответствующее наказание. Всем жителям предписывалось, без «явного свидетельства» никаких людей в дома к себе ни на ночь, ни на житье и работу не принимали, в противном случае виновные подвергались штрафам.

С 1763 г. паспорта получили и фискальное значение, как средство для сбора паспортных пошлин. Было установлено взимание денежных сборов с паспортов годовых и более краткосрочных в размере 10 копеек, с двухгодичных – 50 копеек и с трехгодичных – 1 рубль. С течением времени размеры этих сборов повышались.

Немаловажное значение в полицейском надзоре за населением играли Адресные экспедиции (первоначально они назывались Конторы Адресов), учрежденные по представлению Военного губернатора при полиции в Петербурге в 1809 г. Контора Адресов состояла из 2 Правителей, одного русского, другого иностранного или знающего иностранные языки, 2 секретарей, 2 переводчиков, 1 казначея и 4 писарей¹². Все лица, работающие по найму в частных домах или желающие устроиться на работу, должны были зарегистрироваться в Конторе Адресов и получить там «вид на жительство» (адресный билет). Лица, явившиеся для регистрации, обязаны были представить паспорт или вид, по которому проживают, дать сведения о своей личности, указать должность, на которую они намерены поступить.

«Адресный билет» перерегистрировался два раза в год: в январе и июле. При перемене места жительства или работы, требовалась новая регистрация, причем Контора не выдавала «вида на жительство» без положительного аттестата со старого места работы. Об аттестации делалась отметка в «ад-

⁷ См.: ПСЗ. Т. 11. № 9443.

⁸ См.: ПСЗ. Т. 7. № 4533.

⁹ См.: ПСЗ. Т. 10. № 7272.

¹⁰ См.: Сизиков М.И. Центральный и столичный полицейский аппарат России в 1732-1740 гг.: Сборник аспирантских работ. Вып. 23. Свердловск: Свердловский юридический институт, 1973. С. 81.

¹¹ См.: ПСЗ. Т. 11. № 8411.

¹² См.: Высоцкий И.П. С.-Петербургская столичная полиция и градоначальство. СПб., 1903. С. 88.

ресном билете» хозяев частных домов. За принятие человека на работу без «адресного билета» подвергали штрафу в размере 2 рублей за каждый день. Не имеющих «адресного билета» обер-полицмейстер обязан был выслать из города.

Дальнейшее развитие законодательство о паспортах получило в первой половине XIX в. Для каждого сословия были введены особые паспорта, что еще лишней раз доказывало его классовую направленность. В законе указывалось, что неслужащие дворяне могут не иметь паспортов, для них достаточным документом на свободное проживание являлась грамота или свидетельство, выданное Депутатским Собранием на дворянское достоинство. Это означало, что устанавливались особые паспорта и льготные правила переездов для имущих классов и сословий (дворян, духовенства, чиновников и купцов). Для мещан, крестьян и рабочих существовали отдельные документы: простые письменные виды, облагаемые сбором и печатные плакатные паспорта. Они выдавались крестьянам для устройства на работу в своем уезде и на расстоянии от места их жительства не далее 30 верст. Лишь в случаях необходимости выезда крестьян для продажи своих продуктов в окрестные города и селения им разрешалось отлучаться от места жительства далее этого расстояния. Письменные виды выдавались крестьянам волостными правлениями.

Облагаемые гербовым сбором билеты выдавались для выезда далее 30 верст от места постоянного жительства и на срок менее полугода: месячные, двухмесячные и трехмесячные. Печатные плакатные паспорта выдавались для работы далее 30 верст и на срок свыше полугода. Они устанавливались 4 видов: полугодовые, годовые, двухгодичные и трехгодичные. В паспорте указывалось имя предъявителя, его приметы, семейное положение, а также срок, на который он выдан.

Кроме того, в паспортах мещан, подвергшихся по суду ответственности за совершение преступления или проступка, ставился красным цветом особый знак, имеющий вид четырехугольной печати с обозначением букв Л.О.П. (лишение особых прав), или же О.Н.П. (ограничение некоторых прав). Устав признавал беглыми всех тех, кто отлучался без законного разрешения или на долгий срок, на который было выдано разрешение, или за пределы района, указанного в паспорте.

Прикрепляя человека к месту, Устав вместе с тем наделил полицию всеми правами и обязанностями, необходимыми для контроля за его передвижением. На каждого возлагалась обязанность ловить и представлять немедленно полиции всех беспаспортных и беглых. За поимку таких лиц предусматривалось соответствующее вознаграждение. Домовладельцы, содержа-

тели гостиниц и постоялых дворов, а в их отсутствие «надежные» лица, должны были доставлять в полицию сведения о всех прибывающих и выбывающих в день их прибытия. За необъявление хозяину или заведующему домом о перемене жительства, а равно за несообщение полиции в срок о прибывших в дом или выбывших из него, виновные подвергались наказаниям, налагаемым мировыми судьями.

В Петербурге полиции поручалось также вести особое наблюдение за исправным содержанием книг о прибывающих и выбывающих в домах, участковых управлениях, меблированных комнатах. За неправильное ведение книг на ответственных лиц налагались взыскания. В соответствии с Уставом запрещалась выдача паспортов цыганам, если они не были водворены в места постоянного жительства. А при водворении паспорта им выдавались лишь по приговорам сельских обществ и не более как одному лицу на семью.

Выдача паспортов с существенными ограничениями в передвижении по территории страны была распространена и на другие группы населения – нагайцев, калмыков, туркмен, башкир, сибирских инородцев и евреев.

Существование бесчисленного множества формальностей, относящихся к порядку выдачи паспортов, касалось в основном лиц податных сословий. Крестьянин или мещанин, отлучавшийся из постоянного места жительства, всегда находился в опасности остаться без паспорта даже тогда, когда он был ему крайне необходимым или же должен был «прибегать к помощи взятку, угощений и тому подобных способов к приобретению паспорта»¹³.

Получение паспорта было делом нелегким. Приходилось часто терять немало времени на соблюдение различных формальностей. В связи с этим чрезвычайно метки слова, приведенные в журнале «Наблюдатель»: «Нужно ехать – нет паспорта; есть паспорт, – но срок его близок, а поездка долга; или паспорта совсем в порядке. Но требуется свидетельство от полиции. Надобно же все это взять, выхлопотать, а время уходит. В частном быту – неприятность, в деловом – потеря, в том и другом – несчастье»¹⁴.

В 1839 г. была упразднена контора Адресов и взамен ее при Управе Благочиния учреждена Адресная Экспедиция. С ее созданием царское правительство намеревалось установить строгий контроль за той частью населения, которая жила продажей рабочей силы и внушала власти особые опасе-

¹³ Неделя. СПб., 1870. № 10. С. 318.

¹⁴ Ляховецкий А. Паспортная система в России // Наблюдатель. СПб., 1887. № 1. С. 329.

ния. Правительство стремилось к тому, чтобы от разветвленной системы полицейского надзора не мог укрыться никто.

Частным приставам и квартальным надзирателям вменялось в обязанность вести наблюдение, чтобы люди, подлежащие записи в Адресной Экспедиции, без «адресных билетов» не допускались на жительство в Санкт-Петербург, а также не принимались на работу.

В розыске «нужных» правительству лиц большая роль отводилась Адресному столу, деятельность которого регламентировалась Положением от 23 декабря 1842 г. Согласно Положению жильцы при всякой перемене квартиры должны были давать хозяевам домов, управляющим или дворникам письменные сведения с точным указанием адреса их переезда. Эти сведения доставлялись дворниками в Контору надзирателя в тот же день.

Значительная роль в контроле за населением отводилась околоточному надзирателю, который обязан был в своем околотке обходить все дома, особенно меблированные квартиры, собирать сведения о всех прибывающих и выбывающих, проверять паспорта, собирать адресные листки для последнего направления их в Адресный стол.

Система крепостного права в 1861 г. обусловила необходимость реформы паспортной системы. Крестьяне получили личную свободу. Прежние правила паспортной системы стали тормозить экономическое развитие государства. Вопрос о коренной ее реформе был поставлен на очередь еще в 1847 г. и решался более 30 лет.

Из всех действовавших паспортных комиссий наибольшее внимание обращает на себя комиссия 1869 г., которая проделала значительную работу, собрала множество материалов. Были опрошены эксперты по полицейской части с целью выяснения значения паспорта в полицейских интересах. На основании собранных материалов комиссия пришла к следующему заключению: «По соображению вышеизложенных, специалистами по полицейской части заявленных мнений, паспортная комиссия не могла придти к заключению, что содержащееся в действующем паспортном уставе общее воспрещение отлучаться с места своего постоянного жительства без указанного вида не представляется необходимым для охранения общественного порядка и безопасности, а потому в отношении лиц, для которых виды имеют значение исключительно полицейское (т.е. лиц, не принадлежащих к податным обществам), может, без действительных неудобств, быть ныне же

отменено, с предоставлением каждому доказывать свою самоличность по требованию полиции, как узаконенным видом, так и иными способами»¹⁵.

На этом паспортная комиссия закончила работу и только в 1885 г., вскоре после отмены подушной подати, была образована особая «подготовительная комиссия», которой поручалось пересмотреть устав о паспортах. Выводы, к которым пришла эта комиссия, резко отличались от заключений предыдущей комиссии. Обсуждая вопрос о полицейском значении паспортов, она признала, что «при существующем у нас полицейском устройстве паспорт представляется необходимым по целям полицейским, так и в интересах самого населения... в полицейском отношении паспорта и прописка их представляются важными в деле наблюдения за передвижением населения...»¹⁶.

Составленный подготовительной комиссией проект был передан на рассмотрение учрежденной в конце 1886 г. общей паспортной комиссии, в которой и подвергся существенным изменениям. По многим важным вопросам комиссия не пришла к единому мнению, вследствие чего и ее работа не привела к положительным результатам. Причина этого усматривалась в сложности предстоящей реформы, так как паспортная система в России, помимо полицейских, преследовала также податные и фискальные цели, а отказаться от выполнения какой-либо из них правительство не решалось.

Между тем усилился рост рабочего и крестьянского движения, возникли различные революционные организации, и это заставило царское правительство усилить контроль за населением. Устанавливалась обязательность прописки паспортов в Петербурге и Москве. Во всех крупных городах были созданы адресные столы, куда полиция направляла извещения о приезжающих и отъезжающих лицах.

В 1891 г. Государственный Совет поручил министру финансов по согласованию с министром внутренних дел как можно скорее внести на законодательное рассмотрение предложения об изменении устава о паспортах. 9 марта 1893 г. проект был представлен в Государственный Совет и 3 июня 1894 г. утвержден под названием «Положение о видах на жительство»¹⁷, которое предоставило полиции широкие полномочия по охране государственных устоев.

¹⁵ Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. СПб., 1908. С. 44.

¹⁶ Там же. С. 45.

¹⁷ Свод законов Российской Империи. СПб., Т. 14. 1895. С. 11.

Местом постоянного жительства, как и по старому закону, для сословий неподатных дворян, почетных граждан, купцов и разночинцев признавалось место, где каждый из них имел оседлость и домашнее хозяйство по службе, занятиям и недвижимому имуществу; для сословий податных мещан, ремесленников, крестьян – город, посад, сельское общество или волость, где они были приписаны. Следовательно, крестьяне и мещане по закону были искусственно привязаны к месту приписки и в случае неплатежа или несвоевременного платежа сословных повинностей, могли потерять право на паспорт и на свободу передвижения.

В соответствии с Положением никто не обязан был иметь вида на жительство в месте постоянного жительства и даже при отлучках в пределах того уезда, где оно находилось, а за пределами уезда – не далее 50 верст от него, если отлучка продолжалась не более 6 месяцев. Для лиц, нанимавшихся на сельскохозяйственные работы в пределах уезда или в смежных с ним волостях пребывание без паспорта разрешалось более продолжительное время.

Допуская возможность обходиться в некоторых случаях без какого бы то ни было вида на жительство, в отличие от старого новый закон не считал неимение такового за уголовный проступок. По прежнему паспортному уставу виновные в совершении такого проступка препровождались в качестве беглых этапным порядком в место постоянного жительства, где и подвергались уголовной ответственности. Совершенно бесцельная строгость в новом законе была устранена.

При обнаружении лица, проживающего без установленного вида, полиция (если это лицо могло доказать свою личность) выдавала ему свидетельство на срок не более 6 месяцев, а по его истечении – особое удостоверение для отбытия в 7-дневный срок в место постоянного жительства. После чего применялась высылка, которая производилась соответственно званию или состоянию высланного на основе особой инструкции, утвержденной министром внутренних дел.

Довольно строгие меры к беспаспортным действовали в Петербурге. При обнаружении лица, проживающего без установленного или же просроченного вида, полиция, независимо от удостоверения его личности, производила дознание об образе его жизни. Если оказывалось, что беспаспортный, не имея средств к существованию, ведет праздную жизнь и подвергался по суду наказанию, то по постановлению Совещательного Присутствия он немедленно высылался из столицы принудительно, если не оставлял ее в установленный ему срок. Высланный лишался права въезда в столицу на срок до четырех лет.

Положение сняло некоторые ограничения в свободе передвижения, что было выгодно фабрикантам и заводчикам, вербовавшим дешевую рабочую силу для своих предприятий. Вместе с тем характер паспортной системы по-прежнему оставался реакционным. Наибольшие ограничения в правах испытывали рабочие и крестьяне. Несмотря на усиление рабочего класса в капиталистическом процессе производства, царское законодательство продолжало рассматривать рабочих как бесправную массу, которую следует держать под строгим полицейским контролем.

Формально Положение не обязывало граждан иметь паспорта в местах постоянного жительства. Но содержащиеся в нем существенные изъятия свидетельствовали о его классовой направленности. Они касались лиц, проживающих в местностях, объявленных в состоянии усиленной и чрезвычайной охраны: рабочих фабрик, заводов, мануфактур и черных промыслов, на которые распространялось действие правил о надзоре за заведениями фабрично-заводской промышленности¹⁸.

Особыми льготами по новому закону пользовались представители привилегированных классов. Виды на жительство устанавливались двоякого рода: лицам неподатных сословий выдавались бессрочные паспортные книжки, а лицам податных – паспортные книжки на короткий период времени.

Консервативная сущность Положения состояла и во множестве исключений, касающихся как отдельных местностей, так и отдельных групп населения. Несмотря на то, что в паспортах для лиц грамотных была исключена запись примет, в то же время для лиц неграмотных их описание сохранялось по-прежнему в виде обозначения роста, цвета волос и особых примет. Что касалось евреев, то их приметы записывались одинаково как у лиц грамотных, так и неграмотных.

Паспорт служил целям опеки и произвола не только в государственном масштабе, но и в семье. Сохранившиеся в законе феодальные пережитки ставили в униженное положение женщин. Замужние женщины могли получать отдельные виды на жительство не иначе, как с согласия их мужей. Незамужние дочери до 21 года могли получить паспорта только по просьбе родителей. В таком же положении находились и крестьяне, которые могли получить паспорта в том случае, если за ними не числилось никаких недоимок по государственным, земским, мирским и общественным сборам и не иначе как с согласия сельского общества. Не отделенным же членам крестьянских семей для получения и возобновления вида нужно было заручиться еще согласием хозяина крестьянского двора. Это ограничение сохранялось

¹⁸ См.: Желудкова Т.И. Указ. соч.С. 28.

в законе ради исправного поступления податей, чтобы самовольная отлучка младших членов хозяйства не могла подорвать платежеспособности крестьянского землевладения.

Выдача видов на жительство производилась в местах постоянного жительства лица. Неслужащие дворяне, записанные в родословные книги, могли по желанию получить вид на жительство от соответствующих депутатских собраний или от полиции – участковых приставов в столице, полицейских управлений в других местах. Дворяне, не записанные в родословные книги, уволенные с государственной службы чиновники, почетные граждане не получали вид на жительство в полицейских управлениях.

Лица купеческого звания как при первоначальном получении видов на жительство, так и ежегодно не позднее 15 февраля обязаны были предъявлять полиции для занесения в паспортную книжку отметки о принадлежности владельца к купеческому сословию. Лица, состоящие на гражданской службе, чиновники военного и морского ведомств получали паспортные книжки по месту службы. Виды на жительство для мещан, ремесленников и сельских жителей выдавались не полицейскими управлениями, а соответствующими обществами. В частности, сельским жителям паспорта выдавались волостными старшинами.

Оценивая значение нового Положения, одна из газет того времени писала: «Роль фискально-полицейского орудия сохранена за паспортом и новым Положением, оставившим в неприкосновенности самый принцип паспортным»¹⁹.

Первая русская буржуазно-демократическая революция 1905-1907 гг. хотя и окончилась поражением, тем не менее заставила царизм отменить наиболее устаревшие средневековые законы, существенно ограничивавшие правоспособность крестьян. В соответствии с Указом от 5 октября 1906 г. крестьяне и лица других податных сословий стали пользоваться правом передвижения на одинаковых условиях с лицами других сословий. Указом декларировалась свобода избрания места постоянного жительства, которым признавалось не место приписки, как раньше, а место, где они имели оседлость или домашнее хозяйство. В качестве видов на жительство этим лицам выдавали бессрочные паспортные книжки как в местах приписки – от сословных учреждений, так и в местах постоянного жительства – от полицейских управлений, а в столице – от участковых приставов. Наряду с этими изменениями в силе оставались ограничения, касающиеся женщин.

Таким образом, паспортная система дореволюционной России осуществлялась как полицейско-административное мероприятие и была одним из средств жесткого контроля за населением, средством ограничения его прав.

Д. С. Рыжов,
кандидат юридических наук
(Самарский юридический институт
Министерства юстиции России)

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДАННЫХ РЕГИСТРАЦИИ В ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ РОССИИ (конец XIX - начало XX вв.)

Рост общеуголовной преступности в России в XIX в. обусловил необходимость создания специальных аппаратов. Особенно остро эта проблема ощущалась в крупных городах. Поэтому еще в 1843 г. Временным комитетом для рассмотрения предложений о мерах к предупреждению воровства в Санкт-Петербурге был разработан проект учреждения сыскной полиции¹. Согласно проекту в столице предполагалось создать сыскную команду, в которую должны были входить пристав, сыскные надзиратели и сыщики. Оперативное руководство командой, находившейся под начальством военного генерал-губернатора, поручалось петербургскому обер-полицмейстеру.

На команду возлагалось проведение оперативно-розыскных мероприятий в целях борьбы с преступностью в храмах, театрах, маскарадах, в общественных местах, рынках, трактирах, гостиницах, ресторанах, харчевнях, питейных заведениях, торговых лавках, местах найма рабочих, домах «непотребных женщин». На нее возлагались задачи выявления «всех вредных действий, которые остаются скрытыми от полиции», лиц «навлекающих на себя подозрение образом жизни», всех происшествий, «относящихся к воровству, обманам, приему краденых вещей, побегам, укрывательству от поисков, составлению подложных бумаг всякого рода».

¹⁹ Юридическая газета. СПб., 1894. № 51. С. 2.

¹ См.: Высоцкий И.П. Санкт-Петербургская столичная полиция и градоначальство. СПб., 1903. С. 147.

По неизвестным причинам данный проект утвержден не был. К вопросу об организации специального сыскного органа для борьбы с уголовной преступностью Санкт-Петербургское градоначальство вернулось лишь в 1866 г. в связи с представленной градоначальником Ф.Ф. Треповым докладной запиской, в которой отмечалось, что самый существенный пробел в учреждении столичной полиции составляет отсутствие особой части со специальной целью «производства расследований для раскрытия преступлений и изыскания общих мер к предупреждению и пресечению преступлений»².

Вслед за Санкт-Петербургом аппараты сыскной полиции начали учреждаться и в других городах: в 1880 г. – в Киеве, 1881 г. – Москве, 1902 г. – Одессе, Витебске, Двинске, в 1906 г. – в Варшаве, Ростове-на-Дону, Баку, Царицыне, Саратове и т.д. Повсеместное создание аппаратов уголовного сыска началось с принятием 6 июля 1908 г. Закона об организации сыскной части. Как видим, процесс становления системы специальных органов борьбы с преступностью, использовавших в своей деятельности оперативно-розыскные средства и методы (по терминологии тех лет – «негласное расследование»), занял весьма продолжительное время.

По мере развития сыскных аппаратов шел процесс овладения передовыми для того времени приемами борьбы с преступностью: применялся антропометрический метод (называвшийся также «бертильонажем»), по имени его создателя французского криминалиста Бертильона), дактилоскопия, наружное наблюдение, негласное осведомление и т.д.

Немаловажную роль в ведении розыска играло использование данных регистрации. Распределение измерительных антропометрических карточек по категориям профессиональных преступников упоминается в записке заведующего сыскной частью Киевской полиции Рудого от 18 декабря 1901 г. с указанием на использование в регистрации опыта Санкт-Петербургской и Московской сыскной полиции³. Киевская сыскная часть регистрировала преступников по 32 категориям, из которых 22 относились к различным способам совершения краж или пособничеству при их совершении. Любопытны примечания к данной классификации, которые указывают степень и условия наибольшей общественной опасности по группам категорий.

При розыскных мероприятиях использовались карточки наблюдения и розыска, содержавшие сведения о привычках, связях, круге общения, прежних судимостях преступника-профессионала, его фотографию, а при ее отсутствии – полное описание примет внешности и особые приметы, способствующие розыску. При необходимости сыскные отделения обращались

друг к другу с запросами по поводу идентификации личности или задержания преступника⁴.

Из материалов регистрационных бюро сыскных отделений видно, что для проведения оперативно-розыскных мероприятий (наблюдение, наведение справок, отождествление личности) использовались карты, содержащие фотографии зарегистрированных преступников и описание их внешности по системе словесного портрета. Составитель инструкции по системе словесного портрета А.Ф. Кошко считал, что внешние признаки, указанные в регистрационной карте, хорошо усваиваются агентами, легко удерживаются в памяти, а потому словесный портрет будет использоваться агентами уголовных полиций всех стран⁵. Однако в его мемуарах мы не находим упоминаний о случаях удачных розысков или опознания преступника по системе словесного портрета.

Один из разделов регистратуры распределял карты по категориям общеуголовных профессиональных преступников. Таких категорий по Инструкции чинам сыскных отделений насчитывалось 49⁶. Из них 25 – это «специалисты» совершения краж тем или иным способом. На основе этих данных сыскные отделения должны были составлять систематизированные фотографические альбомы, содержащие сведения о профессиональных преступниках. В подобные альбомы помещались также фотографии профессиональных преступников, полученные от других полицейских учреждений либо агентурным путем.

Первым таким альбомом был «Справочный указатель для чинов полиции», изданный ученым-криминалистом В.И. Лебедевым в 1903 г. Помимо общей характеристики состояния преступности в России и задач, стоящих перед уголовным розыском, указатель содержал распределенные по категориям в алфавитном порядке фотографии наиболее опасных профессиональных воров с краткими сведениями о звании, данными антропометрических измерений, указанием места, где была снята фотокарточка и куда следует обратиться за сведениями для окончательного установления личности⁷. В указателе значились краткие характеристики деятельности каждой категории. Всего указатель содержал 92 карточки «путешествующих и железнодорожных» карманников, 22 – городских карманников, 14 – мошенников и аферистов, 10 – хипесников, 5 – городушников, 4 – подкидчиков, 22 – взломщиков и домушников (всего 169 карточек).

В 1914 г. в издательстве Департамента полиции вышел первый выпуск серии розыскных альбомов, который назывался «Воры-карманники (мар-

² Высоцкий И.П. Указ. соч. С. 286, 287.

³ См.: ГАРФ, ф. 102, оп. 55, д. 162, л. 108-112, 126.

⁴ См.: ГАРФ, ф. 102, оп. 221, д. 10, л. 31-33.

⁵ См.: ГАРФ, ф. 102, оп. 261, д. 17, л. 5.

⁶ См.: Инструкция чинам сыскных отделений. СПб., 1910. Приложение 6.

⁷ См.: Лебедев В.И. Справочный указатель для чинов полиции. М., 1903. С. 41, 91, 105, 115, 123, 129, 133.

вихеры)»⁸. В будущем предполагался выпуск альбомов под названиями «Воры-взломщики (шниферы)», «Мошеники и аферисты», «Коно- и скоткрады», «Грабители и убийцы». В этих выпусках предполагалось разместить около 600 фотографий преступников общим тиражом около 600 экземпляров⁹. К сожалению, первый выпуск остался единственным.

Альбом предназначался для служебного использования полицейскими чинами при выполнении поручений по розыску и содержал фотографии профессиональных преступников, распределенные по преступным специальностям. Главным его назначением было служить пособием для установления личности задержанных преступников, выяснения личности и преступной деятельности находящихся на свободе профессиональных воров, состоящих под наблюдением чинов сыскной полиции, для выяснения виновных в совершении карманных краж путем предъявления фотографий потерпевшим и свидетелям для опознания.

К фотографиям прилагались следующие данные: звание, имя, дата рождения или возраст в момент фотографирования, рост, цвет волос и бороды, время и место регистрации или задержания, особые приметы (главным образом на лице и руках), дактилоскопическая формула. Основой классификации фотографий служили форма носа и характерные признаки уха. Для справочных целей в альбоме содержалась сравнительная таблица распределения узоров папиллярных линий. Очень подробно описывались привычки, внешность, образ действий карманников, многочисленные приемы совершения краж. В этом альбоме было помещено 419 фотографий карманников.

Согласно Инструкции чинам сыскных отделений в последних существовала так называемая наблюдательная часть, систематически концентрировавшая сведения о притонах, криминогенных точках (публичные дома, вокзалы, гостиницы и т.п.), местах сбыта краденого, скупщиках, конторах по найму, лицах, состоящих под особым надзором, о промышленяющих развратом, сводничеством, сутенерством, о высланных, лишенных права занятия должностей, неблагонадежных мастеровых, неоднократно наказанных за буйства, профессиональных нищих¹⁰. При этом предписывалось на крупномасштабных планах города и губернии делать отметки по данным наблюдательной части.

В порядке наблюдения сыскным отделениям надлежало проводить негласные проверки лиц, временно проживающих в районе деятельности сыскного отделения¹¹. Если возникали какие-либо сомнения относительно личности временно проживающего, то сыскным отделением направлялся

запрос в полицейские учреждения по месту выдачи вида на жительство или иных документов, удостоверяющих личность. В ходе дознания запрашиваемое учреждение должно было выяснить следующие вопросы: когда и каким порядком были выданы указанные документы о личности, точные данные о возрасте, дате и месте рождения, вероисповедании, образовании, воинской повинности удостоверяемого, информация о его родственниках (отец, мать, братья, сестры, супруг), подтверждение тождества личности и описание внешности благонадежными людьми, установить его прежнее место проживания и род занятий, связи и знакомства, сведения о регистрации и фотографировании удостоверяемого, судебном преследовании, наказаниях, административных взысканиях, время выбытия с последнего места жительства, данные о местонахождении.

Следовательно, в российской уголовной полиции отсутствовали единые формы фиксации полученной оперативной информации. Ведение нарядов по делам оперативного учета было необязательным и выносилось на усмотрение начальников сыскных отделений. Такая практика затрудняла борьбу с профессиональной преступностью во всероссийском масштабе. И хотя этот пробел в какой-то мере мог быть восполнен обменом данными о регистрации профессиональных преступников, в рамках децентрализованной системы органов уголовного сыска подобный обмен был проблематичным.

Р. И. Байгутлин
(Академия управления МВД России)

ЦЕНТРАЛИЗАЦИОННЫЕ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИОННЫЕ НАЧАЛА В ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕЙ ПОЛИЦИЕЙ В XVIII в.

Возникновение полиции как постоянно действующего специализированного государственного органа охраны существующего правопорядка относится к первой четверти XVIII в. и связано с реформами Петра I. Направленная на модернизацию российской государственности и общества реформаторская деятельность Петра I, при всей ее масштабности, разноплановости и энергичности, отличалась также противоречивостью, непоследовательностью, а зачастую и излишней усложненностью, искусственностью нововведений. Реформа административно-полицейского аппарата не стала исключением.

В законодательстве данного периода и на практике нашли отражение три относительно самостоятельных пути решения проблем борьбы с пре-

⁸ См.: Розыскной альбом. Воры-карманники (марвихеры). Пг., 1914. Вып. 1. С. 3, 4, 8, 10, 13, 14, 16.

⁹ См.: ГАРФ, ф. 102, оп. 219, д. 4, ч. 3, лит. Б, л. 7.

¹⁰ См.: Инструкция чинам сыскных отделений. С. 17.

¹¹ См.: Там же. С. 18, 64-67.

ступностью и охраны общественного порядка, получившие свое развитие в будущем.

Первый вариант решения данного вопроса предусматривал традиционное отправление полицейских функций местными органами власти общей компетенции – воеводами и подчиненными им должностными лицами, а также армейскими подразделениями. Обособления, создания специальных полицейских органов не происходит. «Инструкция или Наказ Воеводам»¹, а также «Инструкция полевых и гарнизонных команд офицерам, отправленным для сыску беглых драгун, солдат, матросов и рекрут и для искоренения воров, разбойников и пристанодержателей их»² 1719 г. – пример законодательной регламентации данного способа решения проблем борьбы с преступностью и охраны общественного порядка. Именно таким образом осуществлялись полицейские функции в сельской местности, а также поначалу в значительной части городов.

Второй и третий вариант предполагали выделение полиции в качестве самостоятельного органа. Каждый из этих путей характеризовался преобладанием централизованного или децентрализованного начал. При этом под централизацией в данной статье понимается сосредоточение управления полицейскими органами в одном центре, подчинение их одному центру.

Основными документами эпохи Петра I, относящимися к специализированным полицейским органам, являются «Пункты, данные С.-Петербургскому Генерал-полицмейстеру...» от 25 мая 1718 г.³ и «Регламент или устав Главного магистрата от 16 января 1721 г.»⁴. В этих нормативно-правовых актах определяется компетенция вновь создаваемых органов, а также намечаются два основных пути, по которым развивалась городская полиция в XVIII в.

«Пункты» устанавливают практику учреждения городской полиции по инициативе центральных властей. Это был путь организации специализированных централизованных полицейских органов, формируемых государством и построенных на бюрократических началах. Так, пример создания в Петербурге подчиненной генерал-полицмейстеру полицмейстерской канцелярии использовался при учреждении полиции в Москве и в Кронштадте в

1722 г., а в 1723 г. – в Астрахани. При этом новые полицейские органы подчинялись Петербургской полицмейстерской канцелярии, которая стала центральным учреждением по управлению полицией и получила название «Главная».

Несколько иначе решался данный вопрос в Регламенте или уставе Главного магистрата. Глава II Регламента относит к компетенции магистрата «...добрую полицию учредить» (п. 4), определяя возможность создания полицейских органов вновь создаваемыми органами городского самоуправления. При этом магистраты должны полицию «содержать в своем усмотрении», издавать для нее уставы, которые должны согласовываться с коллежиями и утверждаться сенатом или царем. Причины предоставления данного правомочия городской верхушке заключались в финансовых трудностях, испытываемых государством вследствие активности Петра I во внешней и внутренней политике, которые в свою очередь обусловили процессы становления городского самоуправления в России. Ремесленно-купеческая верхушка, оказывая финансовую поддержку государству, стремилась получить больше самостоятельности в решении вопросов городской жизни, в частности, в области охраны общественного порядка.

Рост преступности, вызванный люмпенизацией населения вследствие тягот длительной Северной войны, разорительного налогообложения и других последствий модернизации страны, не мог не беспокоить имущие слои населения, представленные в городских органах самоуправления. При этом необходимо учитывать, что магистраты в России того времени являлись скорее дополнением государственного аппарата, чем полноценными представителями интересов избиравших их городских сообществ⁵. Так или иначе, это был некоторый отход от централизационных начал в организации управления полицейскими органами.

Наличие тенденции децентрализации проявлялось главным образом в следующем. Если полиция создавалась по инициативе не центральных властей, а магистратов, то она им и подчинялась. Такие полицейские органы не входили в ведомство Главной полицмейстерской канцелярии и не фигурировали в ее документации. Так поступили, например, магистраты Тулы, Арзамаса, Серпухова и некоторых других городов⁶. В «Привилегии г. Оренбургу» оренбургскому магистрату поручалось создать особо и «магистратскую полицию» в числе таких учреждений, как Магистратская канцелярия,

¹ См.: Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ). Собр. 1. Т. V. № 3294.

² См.: ПСЗ. Собр. 1. Т. V. № 3477.

³ См.: ПСЗ. Собр. 1. Т. V. № 3203.

⁴ См.: ПСЗ. Собр. 1. Т. VI. № 3708.

⁵ См.: Ключевский В.О. Русская история. Ростов н/Д, 2000. Т. 3. С. 48-49.

⁶ См.: Сизиков М.И. Общая полиция в России XVIII века. М., 1999. С. 35.

Нижний городской суд, Казенная магистратская контора, Сиротский суд и Ведомство по публичным строениям⁷.

В 1737 г. в царствование Анны Иоановны издается сенатский указ, предписывающий передать полицию от губернаторов и воевод в ведомство ратуш в губернских, провинциальных и других городах, кроме Санкт-Петербурга и Москвы⁸. Офицеры губернских и провинциальных воинских подразделений, определенные губернаторами и воеводами к исполнению полицейских функций (вероятно, управители, предусмотренные воеводской инструкцией 1728 г.), а также их подчиненные обходились казне, по мнению правительства, слишком дорого. Именно финансовая причина побудила правительство на данное решение, что подчеркивалось в самом указе. Этот указ, на наш взгляд, отражает противоречивые тенденции в развитии российской полиции в XVIII в. С одной стороны, указом предписывается передача полицейских функций от органов общей компетенции и армейских подразделений к специализированным органам, создаваемым ратушами. С другой – ратуши полностью зависели от губернаторов и воевод, так что в конечном счете управление местными полицейскими органами оставалось по-прежнему в руках должностных лиц царской администрации.

При жизни Петра I полиция была создана лишь в столицах (в Астрахани фактического создания полиции не произошло, а в Кронштадте полиция была создана лишь в 1732 г.), полицейские функции в стране по-прежнему выполнялись преимущественно органами общего управления, а также магистратами и ратушами (там, где они были созданы). Однако с ростом городов и увеличением городского населения все острее ощущалась потребность в специализированных полицейских органах. В 1733 г. по предложению Главной полицмейстерской канцелярии были созданы полицмейстерские конторы в 23 городах: 10 губернских (Астрахани, Архангельске, Белгороде, Воронеже, Казани, Нижнем Новгороде, Новгороде, Киеве, Тобольске и Смоленске), 11 провинциальных (Брянске, Вологде, Калуге, Коломне, Костроме, Орле, Пскове, Переяславле-Рязанском, Симбирске, Твери, Ярославле), а также в 2 уездных городах – Новой Ладогге и Шлиссельбурге⁹.

Вновь созданные полицейские органы в периферийных городах были независимы от местных органов власти и подчинялись непосредственно Главной полицмейстерской канцелярии. Таким образом, это расширение

сети полицмейстерских контор можно рассматривать как продолжение тенденции на создание централизованной системы полицейских органов, заложенной при Петре I. Вместе с тем местные органы власти (губернские, провинциальные и воеводские канцелярии) оказывали определенное влияние на полицию¹⁰. Например, они могли рекомендовать Главной полицмейстерской канцелярии или Герольдмейстерской конторе кандидатов на должности полицмейстеров либо сами назначали кандидатов на вакантные (по причине болезни или смерти) должности; требовали отчетности о деятельности; указывали на недостатки или сообщали о них в Главную полицмейстерскую канцелярию.

Несколько иначе складывались отношения полицмейстерских контор с органами городского самоуправления – ратушами. Ратуши, представлявшие верхушку торгово-ремесленного населения городов, подчинялись по полицейским делам полицмейстерским конторам, отвечая «доношениями» на указы последних.

Сосуществованию и борьбе двух противоположных тенденций в развитии управления полицией – централизации и децентрализации – способствовало не только наличие в законодательстве двух путей организации полицейских органов, о чем говорилось выше, но также и неустойчивость во взглядах верховной власти на распределение властных полномочий между центральными и местными властями. Так, в январе 1762 г. Петр III издал указ, в соответствии с которым упразднялись должности полицмейстеров в городах, и управление полицией переходило к органам общего управления (губернским, провинциальным и воеводским канцеляриям). Но уже через два месяца, 21 марта, генерал-полицейстер Петербурга назначается «Главным Директором над всеми Полициями», а на следующий день ему предписывается учредить должности полицмейстеров в тех городах, где отсутствует полиция и где ее наличие он посчитает необходимым¹¹. При этом полицмейстеры, руководствуясь в деятельности инструкциями Главной полицмейстерской канцелярии, находились в ведении губернаторов и воевод. В случае совершения полицмейстерами проступков последние несли ответственность перед Главной полицмейстерской канцелярией, которая, однако, судила по материалам расследования, проведенного губернаторами и воеводами¹². Сами губернаторы и воеводы должны были выполнять распоряже-

⁷ См.: ПСЗ. Собр. 1. Т. IX. № 6584. П. 4.

⁸ См.: ПСЗ. Собр. 1. Т. X. № 7211.

⁹ См.: ПСЗ. Собр. 1. Т. IX. № 6378.

¹⁰ См.: Сизиков М.И. Указ. соч. С. 34-35.

¹¹ См.: ПСЗ. Собр. 1. Т. XV. № 11477, № 11478.

¹² См.: ПСЗ. Собр. 1. Т. XVI. № 11838.

ния Главной полицмейстерской канцелярии, касающиеся вопросов, относящихся к ее компетенции¹³. Очевидно, что в управлении полицией при этом сочетались централизационные и децентрализационные начала.

С изданием «Учреждения для управления губерниями Всероссийской империи» от 7 ноября 1775 г. ситуация изменилась. Победила децентрализация и вопросы управления полицией самостоятельно решались на уровне губерний и наместничеств. Ни земская полиция в виде нижних земских судов, ни городничие не подчинялись обер-полицмейстеру. На губернском уровне управление полицией поручалось губернскому (наместническому) правлению.

Новая организация общей полиции в стране не предусматривала подчинение земских исправников и городничих обер-полицмейстерам и Главной полицмейстерской канцелярии. Поэтому вполне логичным было издание именного указа 1780 г., согласно которому Главная полицмейстерская канцелярия упразднялась¹⁴. В связи с передачей дел упраздненное учреждение просуществовало до 1 января 1783 г.¹⁵

Не изменилось положение дел и с изданием в 1782 г. Устава благочиния или полицейского¹⁶. В этом нормативно-правовом акте достаточно подробно регламентировались вопросы организации и деятельности городских полицейских органов – управ благочиния. Однако в нем не предусматривалось единого руководства данными органами, что лишь подчеркивает преемственность этой реформы с проведенной ранее губернской. Таким образом, общая полиция (неполитическая) была децентрализована, полностью зависела от губернской администрации, прежде всего наместников и губернаторов, а генерал-полицмейстер руководил лишь полицией Санкт-Петербурга. Примечательно, что и на губернском уровне не было создано специального органа управления полицией, так как наместническое (губернское) правление являлось органом общей компетенции.

Отсутствие централизации в управлении полицией в последней четверти XVIII в. соответствовало общей тенденции расширения компетенции местного управления при Екатерине II. При этом значительная часть властных полномочий сосредоточивалась в руках выборных представителей дворянства. «Губернские учреждения 1775 г. и закрепили это давнее стремление сословия (дворянства – Р.Б.) стать правительственным классом в провин-

ции, где почти половина населения – крепостные крестьяне и без того были в руках дворянства»¹⁷.

Итак, на протяжении всего XVIII в. в управлении общей полицией шла борьба двух противоположных начал, то с победой централизации, то с возвратом к децентрализации. Только с образованием Министерства внутренних дел, а точнее с изданием Указа 1803 г. «О средствах к исправлению полиции в городах»¹⁸ побеждает централизационное министерское начало.

В. И. Елинский,
доктор юридических наук
(Московский областной филиал
Московского университета МВД России)

ФОРМИРОВАНИЕ СЫСКНОЙ ПОЛИЦИИ **(XIX– начало XX вв.)**

В середине XIX в. в России сложилась довольно сложная криминогенная обстановка. Правительство беспокоило состояние организации предупреждения и раскрытия общеуголовных преступлений. Еще в 1863 г. делалась попытка организовать уголовную полицию с возложением на нее оперативно-розыскных функций (Проект В.Е. Фриша о преобразовании городской полиции С.-Петербурга) и, наконец, 31 декабря 1866 г. в С.-Петербурге впервые в России была учреждена сыскная полиция¹.

Первоначально состав сыскной полиции города состоял из начальника, его помощника, 4-х чиновников для поручений, 18-ти полицейских надзирателей, 9-ти писцов и 4-х служителей. На связи у них (согласно отчету о деятельности сыскной полиции С.-Петербурга за 1883 г.) находилось 25 постоянных вольнонаемных агентов. Средний размер выплачиваемых сумм агенту составлял от 20 до 40 рублей, что, безусловно, не являлось значительным материальным стимулом. Для сравнения можно назвать денежное

¹³ См.: ПСЗ. Собр. 1. Т. XVII. № 12764.

¹⁴ См.: ПСЗ. Собр. 1. Т. XXI. № 15074. П. 10.

¹⁵ См.: ПСЗ. Собр. 1. Т. XXI. № 15347. П. 2.

¹⁶ См.: ПСЗ. Собр. 1. Т. XXI. № 15379.

¹⁷ Ключевский, В.О. Указ. соч. С. 367.

¹⁸ См.: ПСЗ. Собр. 1. Т. XXVII. № 21007.

¹ См.: С.-Петербургская столичная полиция: Краткий исторический очерк. СПб., 1903. С. 286.

содержание полицейского надзирателя – 666 рублей в месяц, либо вознаграждение ценных агентов охранных отделений – до 1000 и более рублей².

В связи с ограниченным составом чинов сыскной полиции они не были прикреплены к конкретному району или участку, где бы могли осуществлять работу во взаимодействии с чинами наружной полиции. Весь личный состав был сосредоточен в центральном Управлении. Это приводило к формальной, чисто канцелярской работе сотрудников сыскной полиции, заключавшейся в обязанности составлять розыскные статьи для приложения к приказам и записи разыскиваемых вещей и лиц в справочные книги. Исключением были преступления (убийство или иное из ряда вон выходящее происшествие), совершенные в отношении высокопоставленных лиц. Лишь тогда сотрудники сыскной полиции по сообщению наружной полиции или по требованию судебных властей прибывали на место происшествия.

Оценить эффективность действий столичной сыскной полиции в период ее становления можно по количеству совершенных и раскрытых преступлений. Так, в 1867 г. в С.-Петербурге было совершено убийств – 7 (из них 6 раскрыто) – 85,7 %, поджогов – соответственно 2 (1) – 50 %, грабежей – 10 (3) – 30 %, краж – 1826 (1018) – 55,7 %, других преступлений – 62 (40) – 64,5 %³. Средний процент раскрываемости составлял 55,95 %. Такой уровень преступности оценивался современниками как высокий⁴.

Видный ученый того времени Н. Селиванов, говоря о правильной организации дознания и розыска, подчеркивал, что для этих целей необходим многочисленный штат агентов и сосредоточение руководства сыскной полиции в одних руках⁵.

Лишь в 1887 г., по представлению градоначальника С.-Петербурга генерал-лейтенанта П.А. Грессера штат сыскной полиции был увеличен на 102 человека, соответственно были увеличены и денежные оклады чинам полиции и выплаты агентам. С этого момента ее деятельность приобретает стабильный и целенаправленный характер.

² См.: Обзорение настоящего состояния и деятельности С.-Петербургской полиции. СПб., 1883. С. 127.

³ См.: Всеподданнейший отчет С.-Петербургского обер-полицмейстера за 1867 г. СПб. С. 144.

⁴ См.: Михневич В.С. Язвы Петербурга (опыт историко-статистического исследования нравственности столичного населения). СПб., 1866. С. 49.

⁵ См.: Селиванов Н. Судебно-полицейский розыск у нас и во Франции // Юридический вестник. М.: Изд. Московского юридического общества, 1884, февр.

В 1890 г. для быстрого и эффективного выявления лиц, совершивших преступления, и рецидивистов были организованы антропометрические бюро и фотография, в которых концентрируются и систематизируются данные о преступниках. Вместо практиковавшегося ранее порядка регистрации разыскиваемых и сведений о судимости в книгах, в справочном столе вводится карточная система, которая значительно облегчала получение необходимых сведений.

В 1896 г. по распоряжению градоначальника С.-Петербурга генерал-майора Н.В. Клейгельса чиновники для поручений были распределены по отделениям города, а полицейские надзиратели – по участкам. В 1897 г. по его же распоряжению при сыскной полиции образован Стол находок, который вел розыск утерянных денег, вещей, документов и т.п. В целях более тщательного и точного контроля над преступным и подозрительным элементом был расширен справочный отдел и введен новый – по мелким правонарушениям. Благодаря собранным этими отделами сведениям представлялась возможность удалить из столицы значительное количество криминального элемента. Вместе с тем была установлена регистрация лиц, носящих холодное оружие (финский нож). В 1902 г. при сыскной полиции учреждается Стол учета дворников и швейцаров, где сосредоточиваются все сведения о благонадежности лиц этих категорий. Здесь же собираются сведения о наличии судимостей служащих питейных заведений и извозчиков.

В начале XX в. темпы роста уголовной преступности в России продолжали неуклонно повышаться. Об этом наглядно свидетельствуют статистические данные: если с 1885 по 1888 гг. число осужденных окружными судами выросло на 12 %, то с 1899 по 1908 гг. – на 66 %. В первые девять лет XX в. ежегодный прирост преступности в стране составлял 7 %. В 1913 г. было зарегистрировано 3,5 млн преступлений при населении страны в 159 млн человек⁶. В ряде городов преступность начала приобретать не только профессиональный, но и организованный характер.

Полицейская служба в России в тот период представляла собой сложную организацию без единой и четкой законодательной регламентации. Входящие в ее состав различные подразделения были образованы в разное время под влиянием потребностей конкретного исторического периода⁷. По дан-

⁶ См.: Мулукаев Р.С. Полиция в России. Н. Новгород, 1993. С. 75-76.

⁷ См.: Краткая объяснительная записка и заключение Межведомственной комиссии под председательством сенатора А.А. Макарова по преобразованию полиции в Империи. СПб., 1911. С. 17.

ным Министерства юстиции, ежегодно 31 % всех расследований по уголовным делам прекращался из-за низкого уровня оперативно-розыскной работы. Такое положение в значительной степени было обусловлено отсутствием общегосударственной системы уголовно-сыскных аппаратов. Ответом на неудовлетворительное состояние уголовного сыска стало издание 6 июля 1908 г. Закона «Об организации сыскной части»⁸. В основу организации был положен опыт работы сыскных отделений С.-Петербурга и Москвы. В соответствии с законом в 89 городах страны в составе полицейских управлений «для производства розыска по делам общеуголовного характера как в городах, так и уездах» были образованы сыскные отделения четырех разрядов.

Штатная численность сыскного отделения I-го разряда составляла 20 человек, II-го – 11 человек, III-го – 8 человек, IV-го – 6 человек. В состав сыскного отделения входили: начальник отделения, его помощник, заведующие столами, надзиратели и городовые. Оклады чинов сыскных отделений были несколько выше, чем у соответствующих чинов общей полиции. Начальники отделений и их помощники назначались и увольнялись с должности губернатором при согласии прокурора окружного суда. Общее руководство сыскными отделениями осуществляло специально образованное 8-е делопроизводство Департамента полиции.

На сыскные отделения возлагались все права и обязанности общей полиции в области производства дознаний по общеуголовным преступлениям. Новые сыскные отделения, как и существовавшие ранее, функционировали по децентрализованному принципу. Начальники отделений подчинялись начальнику городской полиции. Закон 1908 г. установил контроль за работой сыскных отделений со стороны прокуроров, имевших право давать непосредственные поручения чинам сыскных отделений относительно производства розысков. По замыслу МВД, сыскные отделения должны были действовать не только в городах, но и в прилегающих уездах. Однако на практике этот замысел в полной мере осуществить не удалось⁹.

Следует заметить, что одной из задач, поставленных царским правительством указанным законом, было улучшение розыскного дела в сельской местности. Это не случайно. В то время в Германии и во Франции уже су-

ществовали специальные инструкции, определяющие организацию, цели и задачи уголовного розыска в сельской местности¹⁰.

Вместе с тем повышению эффективности деятельности сыскной и общей полиции по борьбе с уголовной преступностью мешало то обстоятельство, что в период с 6 июля 1908 г. – момента организации сыскных подразделений в 89 городах Империи – по 8 августа 1910 г. их работа осуществлялась без единого нормативного акта. И лишь 9 августа 1910 г. была издана «Инструкция чинам сыскных отделений», которая определила внутреннюю структуру и регламентировала порядок деятельности органов уголовного сыска в России¹¹.

Основным методом работы сыскных отделений была работа с использованием наружного наблюдения и негласных сотрудников. Наружное наблюдение вели штатные сотрудники. Они сосредоточивали внимание на местах скопления преступного элемента – ресторанах, трактирах, постоянных дворах, ночлежных приютах, домах терпимости, ломбардах, различных увеселительных заведениях. Внутреннее наблюдение вели секретные сотрудники (агентура), вербовавшиеся из представителей преступного мира, скупщиков краденого, хозяев воровских притонов, проституток. Кроме того, сыскная полиция пользовалась услугами лиц, которые по роду своих занятий имели возможность вести наблюдение за многими лицами, – старьевщиков, разносчиков, посыльных, дворников, извозчиков, кондукторов и других железнодорожных служащих.

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

⁸ См.: ПСЗ. Собр. 3. Т. 38. Отд. 1. № 30672.

⁹ См.: Мулукаев Р.С. Общеуголовная полиция дореволюционной России. Ее классовый характер. М., 1979. С. 15.

¹⁰ См.: Инструкция чинам сыскных отделений. СПб., 1910.

¹¹ См.: Приложение к справке о положении уголовного розыска в Империи и мерах по его развитию / Пер. с нем. и фр. СПб., 1913. С. 1-19.

прочие также не могут быть оставлены без наблюдения тех же негласных агентов»¹².

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

Наряду с положительными сторонами этой Инструкции следует отметить и ее недостатки. Как считали сами чиновники полиции, она «изложена так туманно, что дала возможность толковать начальникам городских полиций положение сыскных отделений в зависимости от их благоусмотрения, от чего сыск поставлен в такие рамки, которые не дают возможности успешно бороться с возрастающей из года в год преступностью»¹³. В Инструкции ничего не было сказано об особенностях организации сыска в зависимости от местных условий (например, в пограничных районах, в районах, население которых придерживалось в быту особенных, местных традиций и обычаев, – на Кавказе, в Средней Азии и т.п.). Не предусмотрен был порядок непосредственного взаимодействия сыскных отделений между собой, минуя губернатора. В случае необходимости начальник сыскного отделения имел право входить с рапортом к полицмейстеру, тот представлял дело на усмотрение губернатора, который в свою очередь входил в сношение с Департаментом полиции и лишь последний делал распоряжение о производстве необходимых розыскных действий сыскным отделением различных губерний. Нецелесообразным следует считать требование Инструкции о ношении чинами сыскных отделений форменной одежды. Ношение штатского платья разрешалось только «в случае особой необходимости». Нечетко был регламентирован объем полномочий прокурора по отношению к сыскной деятельности и материалам оперативного характера, что давало возможность прокурору не только надзирать за законностью при проведении уголовного сыска, но и руководить оперативной работой, чем, несомненно, причинялся ущерб ее результатам¹⁴.

В период 1911-1912 гг. Департамент полиции, встревоженный неудовлетворительным состоянием сыскного дела, провел целый ряд инспекций в полицейских органах. Результаты проверок показали, что труд и денежные затраты, понесенные министерством в 1908 г. на организацию сыска в России, не дали желаемых результатов¹⁵.

Положение усугублялось отсутствием профессионалов в сыскных подразделениях. Три четверти лиц, возглавивших вновь созданные подразделения (бывшие участковые и стантовые приставы, их помощники и даже околоточные надзиратели)¹⁶, не соответствовали профессиональным требованиям.

Неудовлетворительное положение в организации уголовного сыска вынудило Департамент полиции провести его реформу. Она коснулась как личного состава сыскных отделений, так и порядка денежных и статистических отчетностей, регистрации преступников, правил опознания неизвестных лиц и (федерального) циркулярного розыска¹⁷.

Видоизменив и упростив дело регистрации преступников, Департамент полиции приступил к усовершенствованию циркулярного розыска. Был организован выпуск Сыскных ведомостей, которые выходили каждую неделю, а в экстренных случаях, через несколько часов после получения требования о сыске, также делались выписки, которые рассылались во все полицейские учреждения. Благодаря этому существенно повысилась эффективность работы сыскного аппарата по розыску преступников. Разработанная система централизованного циркулярного розыска преступников сохранилась в основном и в настоящее время.

В Законе от 6 июля 1908 г. перед Департаментом полиции была поставлена задача организации профессионального обучения лиц, предназначенных для работы в уголовном розыске, а также намечено «улучшить розыскное дело, поставив его на применяемых в Западной Европе началах». В целях дальнейшего совершенствования деятельности сыскных отделений 26 июня 1913 г. состоялся съезд начальников сыскных отделений, на котором обсуждались вопросы организации уголовного сыска в России¹⁸. По распоряжению министра внутренних дел П.А. Столыпина все кандидаты на должности 89 сыскных отделений были командированы в С.-Петербург для слушания лекций на подготовительных курсах уголовного сыска, впервые

¹² Кошко А.Ф. Очерки уголовного мира царской России. Париж, 1929. Т. 2. С. 58. (Ре-принт. изд. М., 1992).

¹³ Вестник полиции. 1913. № 14. С. 318.

¹⁴ См.: Шинджикашвили Д.И. Сыскная полиция царской России в период империализма. Омск, 1973. С. 14-16.

¹⁵ См.: ЦГИА РФ, ф. 1217, оп. 1, д. 11, л. 60.

¹⁶ См.: Мулукаев Р.С., Полубинский В.И. Сказ о сыске // Советская милиция. 1990. № 12. С. 28.

¹⁷ См.: Вестник полиции. 1913. № 18. С. 559-560.

¹⁸ См.: Вестник полиции. 1913. № 26. С. 598-599.

организованных при Департаменте полиции. Программой курсов было предусмотрено изучение: 1) государственного и полицейского права; 2) уголовного права; 3) судебной медицины; 4) методов регистрации преступников; 5) приемов уголовного сыска; 6) приемов самообороны и обезоруживания преступников; 7) ознакомление с оружием и взрывчатыми веществами; 8) ознакомление с гримом и переодеванием; 9) тайнопись преступников (шифры) и дешифрование; 10) разбор сложных сыскных дел; 11) присутствие при вскрытии трупов по какому-либо сложному делу с объяснениями профессора Д.П. Косоротова; 12) посещение полицейского музея и других учреждений; 13) практические занятия по фотографии, «словесному портрету», антропометрии, дактилоскопии, по снятию слепков и рисунков следов, по исследованию документов и пр.; 14) приемы дрессировки собак для защитных, сторожевых и сыскных целей; 15) практика дознаний (показное производство дознания на месте с составлением образцовых следственных актов, описаний и справок); 16) практика розыска и выслеживания преступников.

Лекции по искусству уголовного сыска, сыскной деятельности, технике уголовного сыска и научных методов раскрытия преступлений были прочитаны начальником Московской сыскной полиции В.И. Лебедевым. В этот же период во Владимире была открыта школа работников уголовного сыска.

В 1913 г. МВД утвердило единую программу по подготовке полицейских урядников для школ и курсов. Урядники должны были изучать особенные части уголовного и уголовно-процессуального права, статьи и разделы различных уставов Свода законов Российской Империи, определявшие их административную и уголовно-процессуальную деятельность, а также нормативные акты МВД и постановления губернаторов.

Так как сыскные отделения существовали только в городах, а в сельской местности оперативно-розыскной работой занимались полицейские урядники, то специальная часть программы предусматривала изучение сыскного дела.

Несмотря на все трудности, российская сыскная полиция довольно успешно применяла научные методы борьбы с общеуголовной преступностью: антропометрию, дактилоскопию, фотографирование, учет (регистрацию) преступников. Не случайно после февральской революции при разгроме сыскных отделений уголовники в первую очередь старались уничтожить материалы регистрационных бюро.

Система и структура сыскных подразделений в целом оставалась неизменной до 11 марта 1917 г., когда Временное правительство издало постановление об упразднении Департамента полиции.

Изложенный материал о становлении и развитии сыскной полиции в России позволяет сделать следующие выводы.

1. Сложившаяся криминогенная обстановка в стране вынудила правительство принять кардинальные меры по улучшению состояния борьбы с общеуголовной преступностью, что и выразилось в создании в 1866 г. первых подразделений сыскной полиции.

2. Деятельность уголовного сыска МВД империи строилась по децентрализованному принципу, что вело к тому, что работа сыскных отделений замыкалась в пределах обслуживаемой территории. Уровень взаимодействия отделений различных губерний и городов был крайне низок.

3. Почти в течение полувека (с 1866 по 1910 гг.) деятельность подразделений уголовного сыска Департамента полиции МВД Российской Империи единым Всероссийским нормативным актом не регламентировалась, вследствие чего каждая губерния или город издавали собственный документ, определяющий организацию и порядок работы сыскной полиции. Это вело к тому, что компетенция подразделений уголовного сыска ставилась в зависимость от взаимоотношений начальника сыскной полиции с начальником полиции губернии.

4. Работа сыскной полиции строилась на основе последних достижений науки и техники. Успешно применялись научные методы борьбы с общеуголовной преступностью: антропометрия, дактилоскопия, учет (регистрация) преступников, фотографирование.

5. 26 июня 1913 г. был созван I съезд начальников сыскных отделений, который положил начало организации профессионального обучения сотрудников уголовного сыска.

6. Несмотря на определенные недостатки в организации и деятельности уголовного сыска в Российской Империи, он явился основой для создания уголовного розыска в Советской России. Многие разработанные в то время методы оперативно-розыскной деятельности успешно применяются и в настоящее время.

И. Б. Кардшова,
кандидат юридических наук, доцент;
В. М. Чупров
(Московский университет МВД России)

**СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ
В ОРГАНАХ РОССИЙСКОЙ МИЛИЦИИ**

Как показывает история, кадровая политика всегда была и остается выражением политической обстановки в стране, идеологией, господствующей в конкретный исторический период.

Началом формирования системы органов внутренних дел России послужила реформа государственного аппарата, проведенная в соответствии с царским Манифестом от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств», согласно которому создавалась стройная система министерств, в том числе и Министерство внутренних дел. Все министерства просуществовали до 1917 г. Министр лично отвечал за состояние дел в своем ведомстве, имел право законодательной инициативы и личного доклада императору. Важнейшим структурным подразделением Министерства была Канцелярия, возглавляемая советником императора М.М. Сперанским. Таким образом, впервые был создан единый орган управления, объединивший полицию в общегосударственном масштабе.

Манифестом от 25 июля 1811 г. «Общее учреждение Министерств» были определены структура и задачи Министерства, пределы компетенции центральных органов управления. В его состав вошла Канцелярия по личному составу местных административных органов, занимавшаяся вопросами подбора кадров.

События декабрьского восстания 1825 г. существенно повлияли на социально-политическую обстановку в стране и сказались на реорганизации системы Министерства внутренних дел. Решение многих вопросов, в том числе кадровых и определявших штатную численность органов полиции в городах и сельской местности, изымалось из компетенции губернаторов и передавалось непосредственно в МВД.

После отречения императора Николая II Временное правительство ликвидирует Департамент полиции МВД и создает Временное управление по делам общественной полиции и обеспечения личной и имущественной безопасности. В июне 1917 г. управление переименовывается в Главное управление по делам милиции (Главмилиция), штат сотрудников которого увеличивается вдвое¹.

Начало созданию советского государственного аппарата внутренних дел было положено 8 ноября (25 октября) 1917 г., когда власть перешла к Всероссийскому Съезду рабочих и солдатских депутатов. На основании декрета 2-го Всероссийского съезда Советов при Всероссийском центральном исполнительном комитете (ВЦИК) создается Совет Народных Комиссаров (СНК) РСФСР, объединивший 13 комиссариатов, одним из которых был Наркомат внутренних дел.

Считается, что советская кадровая служба была создана 12 октября 1918 г. Деятельность народной милиции определялась положением, утвержденным Временным правительством 17 апреля 1917 г. «Об учреждении милиции» и «Временное положение о милиции», которые закрепили правовые основы организации и деятельности народной милиции. Основными принципами отбора кадров в народную милицию в то время были добровольность, участие местных органов самоуправления в решении кадровых вопросов и наличие российского гражданства.

В период перехода власти в руки Советов огромную роль играл принцип классовости, т.е. выборность кандидатов на службу профессиональными союзами, фабрично-заводскими комитетами и др. Правовой основой деятельности милиции было постановление НКВД «О рабочей милиции», принятое 10 ноября 1917 г. С тех пор День милиции отмечается именно в этот день.

Необходимо отметить, что господствующая в тот период марксистская идеология требовала такого подхода, согласно которому в результате слома старой государственной машины ликвидировалась ранее действующая армия и полиция, а их полномочия делегировались вооруженному народу. В связи с этим 2 декабря 1917 г. было упразднено Министерство внутренних дел и Главное управление по делам милиции. Рабочая милиция выступала как государственный орган, а постоянный состав имел характер самостоятельных организаций трудящихся.

В первые годы советской власти в народную милицию зачастую принимались люди неблагоденные, бесчестные и недобросовестные. В результате был принят циркуляр Главмилиции «О нейтральности милиции»², в котором к сотрудникам милиции предъявлялось требование прямо становиться на защиту прав и интересов рабочих и крестьян.

Переход к милиции как государственному органу начался в начале 1918 г. 1 апреля этого же года НКВД принял постановление о единообразной структуре органов управления Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. В состав каждого совета входил отдел «милиции или народной советской охраны, ведающий всей работой милиции или народной охраны в губернии»³.

10 мая 1918 г. коллегией НКВД принимается решение о постоянном штате лиц, а 12 октября – Инструкция НКВД «Об организации Советской

¹ См.: Органы внутренних дел Российской Империи. М., 2002. Т. 1. С. 37.

² См.: Вестник НКВД РСФСР. 1918. № 21-22. С. 2.

³ Органы и войска МВД России: Краткий исторический очерк. М., 1966. С. 188.

рабоче-крестьянской милиции»⁴. В соответствии с инструкцией центральным органом являлось Главное управление милиции (Главмилиция). Нормативом закреплялся классовый подход отбора и назначения кадров. Основными требованиями к кандидату являлись отношение к рабочему классу и деловые качества.

В первые месяцы существования наркомата комплектованием и подбором кадров занималась коллегия НКВД, в последующем – канцелярия наркомата. На службу в милицию запрещалось принимать бывших чинов полиции. Это объяснялось тем, что политическая обстановка в стране требовала прекратить доступ к власти представителей аппарата царской России. В результате подобного подхода к кадрам профессиональный уровень работников существенно снизился, что в свою очередь сказалось на результатах работы милиции.

Декретом от 3 апреля 1919 г. «О Советской рабоче-крестьянской милиции» было положено начало повышению роли НКВД в кадровой работе на местах. 10 июня 1920 г. ВЦИК и СНК РСФСР принимают первое Положение о рабоче-крестьянской милиции⁵. По-прежнему основой политики в милиции остается принцип классовости, добровольности и гражданства. Другими принципами являлись: прохождение кандидатами испытательного срока, комиссия проверка их знаний и определение степени пригодности к несению милицмейской службы, преимущественный прием на строевые должности лиц, проходивших действительную военную службу в Красной Армии. Повышенный интерес к демобилизованным красноармейцам объясняется их высокой организованностью, ответственностью и дисциплинированностью.

Можно утверждать с уверенностью, что формирование профессиональной милиции завершается к середине 20-х годов. К ее кадрам предъявляются повышенные требования, основными из которых являлись: отношение к рабоче-крестьянскому классу и наличие активного избирательного права. На руководящие должности назначение производилось только по рекомендации партии или профсоюзам. При воинских частях создавались специальные курсы, на которых слушатели знакомились со службой в милиции, а при увольнении из Красной Армии могли перейти работать в милицию.

С начала 1921 г. начинается рост партийной прослойки в рядах милиции. 25 апреля 1921 г. НКВД РСФСР и Главполитпросвет принимают По-

⁴ См.: СУ РСФСР. 1918. № 75. Ст. 813.

⁵ См.: СУ РСФСР. 1920 № 79. Ст. 371.

ложение о политико-административных органах в Рабоче-крестьянской милиции Республики. Приказом начальника Главмилиции НКВД от 7 июня 1921 г. утверждаются Положение о комиссарах и помощниках по политической части в Рабоче-крестьянской милиции и Положение о политических руководителях (политруках) в частях милиции Республики. По политическим мотивам старые специалисты к работе практически не привлекались, что несомненно нашло отражение в кадровой политике того периода.

В результате дефицита претендентов в милицию в условиях гражданской войны требования к личности сотрудника милиции были минимальными: возраст – не менее 21 года, он не должен был быть «признанным в установленном порядке душевнобольным, глухонемым, находящимся под опекой». Ограничений по верхнему возрастному порогу и судимости не существовало.

12 октября 1919 г. Инструкция НКВД закрепляет документ, представляющий собой прообраз современного контракта – обязательство кандидата на службу, обязывающий работника милиции прослужить определенный срок (не менее шести месяцев), а также и оказывать помощь Красной Армии.

Примерно в то же время устанавливается порядок осуществления кадровых процедур должностными лицами: представление кандидатом официальных документов, заполнение им опросного листа, проверку должностными лицами правильности и полноты представляемых данных, комиссионную проверку степени пригодности к службе и др. Обязательство на службу подписывалось на срок не менее 2 лет.

Инструкция о структуре и внутреннем распорядке работы органов внутренних дел, принятая 17 июля 1921 г., не предусматривала кадрового аппарата в качестве самостоятельного структурного подразделения. Поэтому комплектованием кадров и оформлением определенной документации занималось административное отделение, входившее в состав Административно-организационной части. Это вносило напряженность в формирование нормативно-правовой базы прохождения службы в условиях сложной политической обстановки в стране. Только 24 мая 1922 г. было принято окончательное Положение о НКВД. Различными положениями о рабоче-крестьянской милиции определялись категории личного состава: в 1920 г. – младшие и старшие милиционеры, командный состав, следователи, агенты розыска, канцелярский персонал; в 1922 г. – командный состав разделили на высший, старший, средний и младший.

При низком уровне материального положения сотрудников милиции росла текучесть кадров. В результате в 1925 г. принимается новое Положе-

ние о службе в рабоче-крестьянской милиции с установлением срока обязательной службы до одного года. По этой же причине назрела острая необходимость принятия конкретных мер, к которым следует отнести: повышение денежного довольствия основным категориям личного состава; распространение ряда социальных льгот военнослужащих Красной Армии на работников милиции; введение к денежному содержанию процентной надбавки за выслугу лет; установление для выпускников школ НКВД административного состава при исчислении прибавки к денежному содержанию за выслугу лет нормы – один год учебы засчитывался за два года службы⁶.

С целью укрепления рядов милиции проводится очередная реорганизация, в результате которой по Положению о НКВД РСФСР, утвержденном ВЦИК и СНК РСФСР, 27 марта 1927 г. милицию пытаются рассматривать как исполнительный орган. Однако законодательство этого периода не предусматривало деления государственных органов на представительные и исполнительные, поэтому государственно-правовой статус милиции практически не изменился.

25 мая 1931 г. СНК СССР утвердил первое общесоюзное Положение о рабоче-крестьянской милиции, регламентировавшее порядок прохождения службы сотрудников и назначения на должность руководящего состава милиции, которое действовало до конца 1962 г.

В зависимости от занимаемой должности сотрудники разделяются на высший, старший, средний и младший начальствующий состав, в том числе оперативно-строевой и административно-хозяйственный. Структуру органов милиции составляют центральные и местные органы: главные управления милиции союзных республик и районные, городские, краевые, областные управления милиции, а также управления милиции автономных республик⁷.

С августа 1931 г. порядок поступления на службу и ее прохождения регулировались Временным уставом внутренней службы рабоче-крестьянской милиции, который определял также условия труда в милиции, меры по сохранению здоровья ее работников, регламентировал порядок ответственности за преступления на службе. В феврале 1932 г. постановлением СНК СССР подсудность военным трибуналам работников милиции была расширена.

⁶ См.: Бюллетень НКВД РСФСР. 1930. № 27. С. 569.

⁷ См.: СЗ СССР. 1931. № 33. Ст. 247.

После ликвидации наркоматов внутренних дел выполнявшиеся ими задачи были вновь распределены между различными ведомствами. Приказом ОГПУ СССР от 25 марта 1934 г. вопросы о регулировании прохождения службы, учета личного состава, подбора и переподготовки кадров и многие другие возлагались на командный отдел.

Стало возможным осуществить единый подход при отборе, расстановке и обучении кадров в результате образования Главного управления рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ СССР. Вводятся также специальные звания, присваиваемые работникам милиции в зависимости от их специальной подготовки и квалификации: сержант милиции, младший лейтенант милиции, лейтенант милиции, старший лейтенант милиции, капитан милиции, майор милиции, старший майор милиции, инспектор милиции, директор милиции, главный директор милиции. Подобный подход в кадровой политике заметно стимулировал профессиональную подготовку милицеевских кадров.

В данный исторический период проблемам кадровой политики органов внутренних дел уделяется повышенное внимание. Однако серьезным недостатком проводимой работы является недостаточное внимание к перспективному планированию и социально-бытовым проблемам сотрудников, повышению их образовательного уровня, укреплению дисциплины. Кадровые аппараты по-прежнему недооцениваются и рассматриваются как вспомогательные службы.

Положением «О прохождении службы начальствующим составом рабоче-крестьянской милиции НКВД Союза ССР» были определены права и обязанности лиц начальствующего состава, а также предельные сроки пребывания их на службе в милиции: сержант–лейтенант – 45 лет, старший лейтенант–майор – 50 лет, от старшего майора и выше – 55 лет.

В предвоенный период обстановка несколько улучшилась в связи с совершенствованием структуры кадровых аппаратов, повышением роли и ответственности за организацию их работы, профессионального мастерства сотрудников милиции. Деятельность милиции строится на основе законодательства, характерного для того исторического периода.

Накануне Великой Отечественной войны в органах внутренних дел происходят значительные изменения, связанные с политической обстановкой в стране. Особое внимание уделяется борьбе с преступностью, хищениями социалистической собственности и спекуляцией, соблюдением паспортных правил и др. В марте 1937 г. создаются специальные подразделения милиции (БХСС).

В начале 1941 г. проблема кадров стала для органов милиции одной из самых острых, так как почти 20 % личного состава было мобилизовано в

армию, многие из которых ушли добровольцами. Действующих профессиональных сотрудников приходилось заменять женщинами, пенсионерами и инвалидами.

Несмотря на недостаток милицейских кадров, в июле 1948 г. принимается новый Дисциплинарный устав милиции, устанавливающий дисциплину в милиции как строгое и точное соблюдение всеми сотрудниками порядка и правил, установленных законами, уставами и приказами министра внутренних дел СССР. Устав также предусматривал виды взысканий, права начальников по их наложению и порядок наложения.

В октябре 1949 г. решением советского правительства милиция переводится в Министерство государственной безопасности СССР. Были созданы новые структурные подразделения – политотделы, призванные идейно и организационно укрепить структурные звенья ведомства.

Необходимо отметить, что частые изменения в МВД объясняются в основном причинами субъективного характера: аппаратной борьбой, ролью конкретного руководителя, интересами отдельных личностей и др. В связи с этим постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 октября 1956 г. «О мерах по улучшению работы Министерства внутренних дел СССР» указало на необходимость улучшения руководства деятельностью милиции со стороны партийных органов, которое способствовало бы усилению их влияния на подбор и расстановку кадров.

13 января 1960 г. Совет Министров СССР принял постановление об упразднении МВД СССР, с передачей его структурных подразделений в различные ведомства Министерства обороны СССР, Министерства связи СССР, Комитет государственной безопасности при Совете Министров СССР и др. В результате реорганизации численность руководящего состава уменьшилась. В августе 1962 г. новым Положением о советской милиции были регламентированы условия службы в милиции, ее обязанности и права, вопросы материального обеспечения, что положительно отразилось на укреплении законности и правопорядка в стране.

В 1966 г. создается союзно-республиканское Министерство охраны общественного порядка СССР⁸ с целью координации работы республиканских органов охраны общественного порядка, регулирования вопросов службы охраны порядка, обмена опытом между республиками по вопросам борьбы с преступностью и использованием достижений науки и техники.

Реальные признаки улучшения кадровой политики стали наблюдаться лишь в начале 70-х годов. Принимается ряд нормативных актов, на основа-

нии которых строится работа кадровых аппаратов. Постановлением правительства переименовывается Министерство охраны общественного порядка в Министерство внутренних дел СССР с последующим совершенствованием структуры органов внутренних дел и системы управления ими, что позволяет улучшить качественный состав милиции. Органы внутренних дел стали пополняться новыми кадрами. Открываются высшие и средние специальные учебные заведения, школы подготовки младшего начальствующего состава и учебные пункты первоначального обучения.

23 октября 1973 г. Указом Президиума Верховного Совета «О специальных званиях рядового и начальствующего состава органов внутренних дел» сотрудникам милиции были установлены специальные звания, аналогичные воинским, а также утверждена Присяга рядового и начальствующего состава. Со 2 января 1974 г. введено в действие Положение о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел.

Продолжается работа по улучшению материального обеспечения сотрудников органов внутренних дел. Так, в 1977 г. заработная плата в промышленности составляла 170 рублей, у рядового состава ОВД – 128 рублей, офицеров горрайорганов – 173 рубля. Принятое постановление правительства «О повышении денежного содержания рядового и начальствующего состава органов внутренних дел», существенно решало проблему материального обеспечения. Кроме того, для сотрудников был введен ряд льгот, в частности, по правовой охране жизни, чести и достоинства сотрудников.

В 1991 г., после принятия законодательства о департизации органов внутренних дел и распаде СССР, в структуре МВД России были проведены определенные изменения. В центральном аппарате МВД России стало функционировать Главное управление кадров, в состав которого вошло и Управление по работе с личным составом органов внутренних дел.

Опыт кадровой политики в органах внутренних дел Советского государства показывает, что она формировалась и развивалась в русле кадровой политики КПСС и в соответствии с теми задачами, которые им приходилось решать на различных этапах своей деятельности.

Прежде правоохранительная система была налаженной и четкой. Так называемое тоталитарное государство гарантировало определенный уровень порядка. Правовой вакуум 90-х годов, низкая духовность и нравственность современной молодежи стали характерными чертами исторического периода, что несомненно сказалось в целом на политической обстановке в стране и кадровой политике органов внутренних дел в частности. Работать в милиции стало намного сложнее.

В соответствии с Указом Президента России от 4 июня 2001 г. «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» МВД России в очередной раз было реформировано. Целью реформирования явилось повышение эффективности оперативно-служебной деятельно-

⁸ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1966. № 30. Ст. 595.

сти за счет устранения параллелизма, концентрации управленческого воздействия и разграничения компетенции между центром и субъектами управления.

По положению о Главном управлении кадров МВД России, утвержденном приказом МВД России 27 сентября 2001 г., главк является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России. Основными его задачами являются: участие в разработке и обеспечении реализации государственной кадровой политики; поддержание укомплектованности органов внутренних дел на необходимом уровне; обеспечение установленного порядка прохождения службы; организация системы профессиональной подготовки кадров, совершенствование нормативного регулирования прохождения службы и работы с кадрами, системы гарантий и льгот сотрудников и работников органов внутренних дел.

На сегодняшний день кадровая политика определяется новыми требованиями к правоохранительным органам. Вопросам совершенствования работы по подбору, обучению и воспитанию милицмейских кадров уделяется по-прежнему большое внимание. Вместе с тем пересматриваются критерии оценки кандидатов на службу в органы внутренних дел, усиливаются требования к их моральным качествам, уровню образования, физической подготовке. Сотрудники органов внутренних дел должны обладать высокой нравственностью, готовностью к самопожертвованию, честностью и неподкупностью, патриотизмом. Впрочем, эти качества предъявлялись к сотрудникам всегда, но в нынешний исторический период они доминируют. Особое внимание уделяется идейно-воспитательной работе офицерского состава, поскольку квалифицированный и честный офицер является примером для подражания среди рядового состава. Профессиональная подготовка, самоотверженность становятся основными факторами для успешной работы подразделений милиции.

Таковы основные направления кадровой политики, определявшие строительство и деятельность российской милиции на протяжении многих лет. Накопленный опыт является продуктивной, творческой базой для поиска наиболее эффективных форм и методов совершенствования кадровой работы в органах милиции в условиях перехода страны к демократическому правопорядку.

Т. Я. Г о б о з о в,
кандидат юридических наук
(Московский университет МВД России)

ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В ОРГАНАХ ПОЛИЦИИ И МИЛИЦИИ РОССИИ

Нынешнее состояние делопроизводства в органах внутренних дел Российской Федерации во многом обусловлено своим историческим развитием.

В древнерусском государстве частная собственность и основанный на ней индивидуальный труд вели к имущественному и социальному различию, закреплявшемуся в документах. В конце IX в. этот процесс привел к образованию классов. Все это отражено в замечательном документе, памятнике древнерусского права – Русской Правде.

В конце XV в. появляются первые приказы – центральные органы государственной власти, ведающие отдельными отраслями княжеского правления и приказные избы – органы государственного управления на местах. Оформление системы приказов позволило централизовать управление страной. В деятельности этих органов и зародилась работа с документами, получившая название *приказное делопроизводство*.

Производство дела в приказах начиналось либо с момента поступления входящего документа, либо с подготовки инициативного документа по указанию боярина или царя. Документы этого периода имели форму свитка. Длина свитка часто была весьма значительной. Например, Соборное уложение 1649 г., содержащее основные законы России XVII в., имело общую длину столбца 309 метров.

В период приказного делопроизводства царь издавал указы, акты, жалованные грамоты. Боярская дума – приговоры. Соответственно издаваемым документам в то время была распространена форма «Царь указал и бояре приговорили».

Документооборот в этот период был уже настолько значителен, что при создании документов использовали вместо устава и полуустава (виды письма) скоропись, где буквы соединялись одна с другой. Характерной особенностью документов было перечисление всевозможных титулов, званий и полномочий вельмож, являвшихся инициаторами документов. В аппарате приказного делопроизводства процветали взяточничество, чиновничество, формализм. Не были развиты такие делопроизводственные операции, как регистрация документов, хранение, контроль за исполнением. И все же именно на этом историческом этапе складывается первая система работы с документами, закладываются основные приемы и методы их создания, оформления и обработки.

Взамен устаревшей системы приказов приказное делопроизводство сменяется на *коллежское делопроизводство*. В 1717 – 1718 гг. было создано 12 коллегий, каждая из которых ведала определенной отраслью или сферой управления в России и подчинялась Сенату. Окончательно структуру коллегий определил «Генеральный регламент государственных коллегий», подписанный Петром I 27 февраля 1720 г. В этом документе подробно и обстоятельно раскрываются функции каждого подразделения коллегии, в том числе имеется глава о структуре и функциях канцелярии, а также положение о секретарском чине. Кроме секретаря в состав канцелярии входили регистраторы, архивариусы, копиисты, писцы, фискалы. В генеральном регламенте были четко определены права, обязанности, пределы компетенции и даже режим работы конторских служащих.

Коллежское делопроизводство было более прогрессивным по сравнению с приказным. Появились упорядоченные системы регистрации. Регистрация велась в специальных журналах, причем документы, поступающие из вышестоящих инстанций, регистрировались в отдельном журнале, который охватывал исходящие документы. Всего в коллегии велось четыре журнала регистрации: А и В – для регистрации документов вышестоящих органов, С и Д – для всех остальных документов. Нельзя сказать, что такая система регистрации являлась безупречной, однако и до настоящего времени в подавляющем большинстве органов и подразделений внутренних дел применяется журнальная форма регистрации документов.

Императорским указом от 8 сентября 1802 г. было образовано восемь министерств, в том числе и многофункциональное Министерство внутренних дел¹. МВД состояло из основных структурных подразделений, так называемых экспедиций. Самой большой из них являлась экспедиция государственного благоустройства, к компетенции которой относилось более половины из 25 тыс. входящих и 16 тыс. исходящих из МВД документов².

Важную роль в министерском документообороте играла канцелярия МВД, датой образования которой принято считать 7 января 1804 г. Первым ее начальником был назначен М.М. Сперанский, ставший впоследствии известным государственным деятелем, «светом русской бюрократии». Канцелярия являлась своеобразным штабом, в котором готовились проекты

документов по совершенствованию структуры, функций деятельности не только МВД, но и других министерств Российской Империи.

При канцелярии МВД функционировало «Общество дворян» из 10 человек, которое, помимо связей с уездными и губернскими собраниями, должно было описывать историческое начало и перемены в каждой части министерства, происходившие в структурах МВД в процессе многочисленных реорганизаций.

Структура и функции МВД, равно как и его делопроизводственная практика, оставались неизменными до 1810 г., когда произошла очередная радикальная реорганизация системы государственного управления. Важнейшим ее результатом было создание Министерства полиции (1811 г.). Министерство состояло из трех департаментов – Департамента полиции хозяйственной, Департамента полиции исполнительный, Медицинского департамента, общей и особенной канцелярии.

Основным подразделением Министерства полиции был Департамент полиции исполнительный, образованный на основе экспедиции государственного благоустройства МВД. Кроме формирования кадров полицейских служб, одно из отделений департамента собирало статистические данные, регистрировало происшествия, фиксировало факты рождения и смертей, для чего были введены специальные формы учета.

Ведение секретного делопроизводства, исполнение поручений государственной важности находились в компетенции особенной канцелярии при министре. Последняя выдавала заграничные паспорта, регистрировала иностранцев, проводила постоянные цензурные ревизии, выполняла личные поручения министра.

Одновременно особенная канцелярия при министре выполняла функции политической полиции, что обусловило ее превращение из вспомогательного технического органа, как было предусмотрено в «Общем учреждении министерства», в одно из важнейших его подразделений³. Понимая, какая власть сосредоточивается в руках министра полиции, царь установил порядок, по которому начальник особенной канцелярии делал ему лично доклад, часто без предварительного согласования со своим непосредственным руководством.

Указом «Общее учреждение министерств», многими другими нормативными актами строго регламентировались пределы компетенции руководящих чиновников полиции. В зависимости от занимаемой должности они

¹ См.: Органы внутренних дел России. М., 2002. Т. 1. С. 11.

² См.: История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. Вып. 1. М., 1999. С. 9.

³ См.: Органы и войска МВД России: Краткий исторический очерк. М., 1996. С. 19.

имели право получать и подписывать определенные виды документов, контролировать ведение делопроизводства, возлагавшееся на подразделения и службы.

Введение министерств завершило процесс четкого разграничения функций органов исполнительной власти, сменило коллегиальность на единоначалие, что привело к дальнейшей централизации государственного аппарата и возникновению исполнительного делопроизводства.

В зависимости от внутривластной обстановки в стране подвергались реорганизациям структура, функции, компетенция министерств. После ликвидации в 1819 г. Министерства полиции контрольные функции МВД по отношению к местным полицейским органам были значительно расширены, в следствие чего увеличилось число входящих и исходящих документов и отчетов в несколько раз. В частности, в каждой губернии в МВД в год в среднем поступало около 130 срочных донесений⁴, требовавших, как правило, срочного ответа.

В начале 40-х годов вместо канцелярии министра был создан Департамент общих дел, куда стекались многочисленные документы из местных административных органов. Реанимировалась также особая канцелярия министра, но уже не как орган политической полиции, каким она была ранее, а как учреждение для ведения секретного делопроизводства.

Правовой основой полицейского делопроизводства служил Свод Законов Российской Империи, одно из положений которого за 1832 г. констатировало: «Отчетность и ответственность городской полиции устанавливается на общем основании», т.е. «постановленном для всех мест, в губернии находящихся».

В 60-80-х годах XIX в. в связи с кризисом феодально-крепостнической системы были проведены крупные реформы государственного аппарата России, в числе которых была и реформа полиции. В области полицейского делопроизводства была предпринята попытка создания делопроизводительной службы как полицейской структуры.

Результаты очередного реформирования отразила «Инструкция о новом делопроизводстве в Полицейских Управлениях» (1881 г.). В соответствии с Инструкцией устанавливался порядок регистрации входящей и исходящей документации. Вместо восьми видов входящих реестров, а также журналов входящего и распорядительного вводился единый «настойный» реестр, который составлял «основание всего делопроизводства каждого Полицейского управления».

Была проведена стандартизация форм документов. Вместо бывших в употреблении более 40 видов книг, алфавитов, формуляров и других документов вводился в канцелярский обиход 21 образец единой формы полицейской документации. Исключалась практика подтверждений о получении документа, порождавшая удвоение и даже утроение номеров регистрации документов по одному и тому же делу. Вводилась единая нумерация всех ведущихся полицейским управлением дел. Упорядочивался режим работы с секретной почтой.

Несмотря на очевидные попытки реформирования, полицейское делопроизводство по-прежнему было обременено обилием документов, многообразием ведущейся переписки и значительным количеством непроизводительных обязанностей его работников. Таким оно оставалось и после упразднения Департамента полиции.

Февральская революция 1917 г., разрушив старые органы управления, не создала новую, эффективную систему административного управления. Временное правительство приняло постановление «Об учреждении милиции», объявив ее исполнительным органом государственной власти. Однако в условиях, когда власть ускользала из его рук, о совершенствовании делопроизводительной практики в структурах МВД не могло быть и речи.

После Октябрьской революции вместо существовавшего государственного аппарата создается новый, рабоче-крестьянский. В составе первого Советского правительства – Совета Народных Комиссаров был образован Народный комиссариат внутренних дел⁵. 28 октября (10 ноября) 1917 г. по уполномочию правительства НКВД издает постановление «О рабочей милиции»⁶, по которому она находилась «всецело и исключительно в ведении Совета рабочих и солдатских депутатов».

Критически осмысливая старые, веками устоявшиеся принципы прежней государственности, Советское правительство искало новые формы и методы государственного строительства. В частности, уже в 1917 г. был разработан проект декрета об улучшении «письмоводства» и сокращении переписки. В начале 1918 г. Совет Рабочей и Крестьянской Обороны принимает постановление «О точном и быстром исполнении распоряжений центральной власти и устранении канцелярской волокиты». Проекты декретов об упрощении делопроизводства в советских учреждениях, к которым относились и органы рабоче-крестьянской милиции, были подготовлены в конце 1918 – начале 1919 гг.

⁴ См.: Список всех срочных донесений в МВД. СПб., 1845.

⁵ См.: Декреты Советской власти. М., 1957. Т. 1. С. 8.

⁶ См.: СУ РСФСР. 1917. № 1. С. 5.

В дальнейшем руководство координацией и направлением работы по совершенствованию делопроизводства было возложено на отдел нормализации Народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции, созданный в 1922 г. В состав советского государственного аппарата вошла должность «секретарь», в обязанности которой входили вопросы подготовки материалов к различным совещаниям, собраниям и т.п.

Секретари руководящих работников советских учреждений, в том числе и административно-правовых, выполняли творческие функции – были консультантами директоров (начальников), следили за качеством подготовки служебных документов, помогали руководителям в приеме посетителей. Однако творческий характер секретарского труда был недолгим. В 1925 г. секретарей включили в канцелярско-техническую группу специалистов и уравнивали с машинистками, рассыльщиками, конторщиками, архивариусами.

Во второй половине 20-х годов коллегия Народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции пыталась навести порядок в секретарских должностях, предложив считать секретарей помощниками руководителей. Но эти попытки остались не реализованными. Возобладало волевое решение на разделение секретарей на две неравноправные (по должностным обязанностям и окладам) группы. Первые стали называться помощниками и референтами, а вторые – машинистками-секретарями 1-й и 2-й категории. На последних были возложены чисто механические функции – печатание, простые канцелярские работы, оформление документов.

Несмотря на состоявшуюся в 1927 г. I Всероссийскую конференцию по научной организации труда и работы с документами, устойчиво-бюрократическое статус-кво в делопроизводственной практике продолжалось еще не менее 30 лет. Лишь в 1959 г. Совет Министров СССР рассмотрел вопрос о разработке единой системы делопроизводства для всего государства. Начатая работа над Единой государственной системой делопроизводства требовала создания теоретической базы. В 1966 г. при Главном архивном управлении СССР был создан Всесоюзный научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела (ВНИИДАД). Кроме него проблемами рационализации делопроизводства занимались ВНИИ труда, Госстандарт и другие научные центры.

В 70-90-е годы ВНИИДАДом были разработаны: Единая государственная система делопроизводства, Унифицированная система организационно-распорядительной документации, Государственная система документационного обеспечения управления, комплекс Государственных стандартов в области делопроизводства, многие другие нормативно-методические документы, регламентирующие организацию делопроизводства.

В системе Министерства внутренних дел СССР также шла работа по оптимизации делопроизводства. Государственные стандарты 1972 г. были введены в действие в органах и учреждениях внутренних дел в 1974 г. специальным приказом МВД СССР, который устанавливал единый порядок работы с документацией.

Типовая инструкция по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации (1993 г.) послужила основой для приказа МВД Российской Федерации от 14 января 1993 «Об утверждении инструкции по делопроизводству в центральном аппарате МВД России», который предусматривал действие указанной инструкции во всех делопроизводственных подразделениях органов внутренних дел.

В настоящее время в связи с интенсивным внедрением в деятельность органов внутренних дел новых информационных технологий, компьютерной техники, а также с вступлением в действие на территории России Госстандарта 1997 г. (Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов) в МВД Российской Федерации подготовлен и принят приказ от 1 марта 1999 г. «Об организации делопроизводства и порядке работы с обращениями в центральном аппарате и подчиненных подразделениях МВД России», который вступил в действие с 1 июня 1999 г.

В ряде приказов МВД России нашли отражение основные вопросы по организации делопроизводства в центральном аппарате и подчиненных ему подразделениях. В их числе: основные виды применяемых документов, а также реквизиты и требования, предъявляемые к их оформлению; порядок обработки документов; работа с нормативными правовыми актами; контроль исполнения документов; систематизация документов (применение табеля и альбома форм документов); подготовка документов к архивному хранению; изготовление, использование и хранение бланков документов, печатей и штампов; техническое обеспечение работы с документами (печатание документов с использованием компьютерной техники, электронные сообщения); автоматизация документационного обеспечения; организация работы с письменными обращениями граждан и др.

Историческая практика становления и развития российского делопроизводства, в том числе и в органах полиции и милиции, имеет свою историю. Состояние делопроизводства постоянно менялось в зависимости от политической конъюнктуры, многочисленных реорганизаций системы МВД - НКВД.

З. Г. Б р ц и е в а
(Академия управления МВД России)

**ПРИНЦИП РАВЕНСТВА ГРАЖДАН
ПЕРЕД ЗАКОНОМ И СУДОМ:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

Принцип равенства всех перед законом и судом имеет свою долгую историю становления и развития. Как никакой другой, он аккумулирует в себе мировой опыт борьбы за права человека и гражданина и оказывает влияние на формирование российского уголовного судопроизводства в целом. В историко-правовой литературе существует определение истории права: «История права – это история прогрессирующей эволюции содержания, масштаба и меры формального (правового) равенства при сохранении самого этого принципа как принципа самой системы права вообще»¹. Разным этапам исторического развития свободы и права присуще свое содержание принципа формального (правового) равенства. Таким образом, принцип формального равенства представляет собой постоянно присущий праву принцип с исторически изменяющимся содержанием.

Идея всеобщего равенства, основанная на теории естественного права, возникшая еще в древности, суть которой заключается в том, что все люди от рождения свободны и равноправны, что им в силу рождения принадлежит ряд неотчуждаемых (естественных) прав. Однако от провозглашения данной идеи до ее реализации в жизнь прошло более двух тысячелетий. И осуществлена она была, как известно, после буржуазных революций в рамках капиталистического строя в виде признания формального (правового) равенства всех членов общества независимо от их имущественного положения и иных различий.

Пожалуй первым историческим документом, в котором встречаются зачатки принципа равенства всех перед законом и судом, принято считать Великую Хартию Вольностей 1215 г.²

Многие ее нормы подтверждали и закрепляли сложившиеся с XII в. судебно-административные и процессуальные институты, ставили преграды

феодалному произволу и развивали идею равенства, хотя и в ограниченной классово-сословной интерпретации.

Одним из первых правовых документов, в котором принцип равенства получает правовое закрепление, является Декларация независимости США 1776 г. В ней говорится: «Мы считаем очевидными следующие истины: все люди сотворены равными и все они одарены своим Создателем некоторыми неотчуждаемыми правами...» Однако этот красивый тезис был далек от реалий и всячески попирался на практике. Вместе с тем стоит отметить, что США были первой буржуазной страной, которая стала на путь формально-конституционного закрепления прав человека. Именно первые американские «билли о правах» оказали непосредственное влияние на конституционное законодательство революционной Франции XVIII в.³, где центральное место занимает Декларация прав человека и гражданина 1789 г., в основу которой положена концепция школы естественного права. Она примечательна тем, что впервые в истории права упраздняет сословия и четко закрепляет принцип равенства всех перед законом и судом. Таким образом, буржуазная революция имела огромное значение для уголовного процесса, создав условия для осуществления равенства.

В России до середины XIX в. суд был организован по сословному принципу: для дворян, мещан и государственных крестьян. Кроме того, судебные функции выполняли не только суды, но и представители местной администрации и полиции⁴.

Судебные уставы 1864 г. определили новые демократические принципы судостроительства и процесса. Суть изменений в судостроительстве свелась к законодательному закреплению отделения судебной власти от административной, независимости и несменяемости судей, *введению всесословного суда* и мировой юстиции, предназначенной для рассмотрения менее значимых дел, сокращению числа судебных инстанций (с 14 до 3), установлению в окружных судах для рассмотрения уголовных дел института присяжных заседателей, учреждению адвокатуры и реорганизации прокуратуры⁵.

³ Более подробно см.: Еллинек Г. Декларация прав человека и гражданина М., 1906; Вильданова М.М. Источники права Франции. М., 1987.

⁴ См.: История государства и права СССР. Ч. 1. / Под ред. О.И. Чистякова, И.Д. Мартысевича. М., 1985. С. 196.

⁵ Более подробно см.: Виленский Б.В. Судебная реформа и контрреформа в России. 1969; Джаншиев Г.А. Первая новелла. Закон о присяжных 12 июня 1884 г. М., 1885; Кони А.Ф. Отцы и дети судебной реформы. М., 1914; Титов А.А. Реформы Александра II и их судьба. М., 1910; и др.

¹ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. Г.Н. Манова. М., 1996. С. 290.

² См.: Петрушевский Д.М. Великая Хартия Вольностей и конституционная борьба в английском обществе во второй половине XIII века. М., 1918.

Судебный устав 1864 г. закреплял право на рассмотрение уголовных дел и наказание граждан исключительно за судами. Пункты устава гласили: «Никто не может быть наказан за преступления или проступки, подлежащие ведомству судебных мест, не быв присужден к наказанию приговором надлежащего суда, вошедшим в законную силу». И далее: «Власть обвинительная отделяется от судебной...»; «Заседания, кроме случаев, указанных в законе, происходят публично...»; «Теория доказательств, основанная единственно на их формальности, отменяется...». *Различие подсудности по словам отменяется.*

Ведение прогрессивного судопроизводства было призвано, как сказано в уставе уголовного судопроизводства, «...водворить... суд скорый, правый, милостивый и равный для всех подданных наших...»⁶.

В тот период завершилось выделение в самостоятельную отрасль уголовно-процессуального права, достижением которого в России было провозглашение таких демократических принципов правосудия, как устность, гласность, состязательность, непосредственность, право обвиняемого на защиту. Однако буржуазная по своей сути судебная реформа с передовыми для того времени правовыми институтами не могла быть осуществлена последовательно и полно в самодержавной России.

Новое советское уголовное судопроизводство, пришедшее после Октябрьской революции на смену российскому уголовному процессу, рождалось в условиях ожесточенной классовой борьбы и было организовано по классовому принципу. Принимались экстренные меры, непредусмотренные в действующем законодательстве или отступающие от него. Были созданы чрезвычайные органы, которые наделялись правом непосредственной расправы (вплоть до расстрела), без соблюдения установленных уголовно-процессуальных процедур. Так, первый Декрет от 24 ноября 1917 г. «О суде»⁷ наряду с обычными судами учреждал и систему революционных трибуналов «для борьбы против контрреволюционных сил», получившую широкое развитие в период Гражданской войны и интервенции.

В местностях, объявленных на военном положении, до издания настоящего постановления ВЧК и губернским чрезвычайным комиссиям также

принадлежало право непосредственной расправы, но уже вплоть до расстрела⁸.

На рубеже 50-60-х годов была проведена реформа уголовно-процессуального законодательства в РСФСР и Советском Союзе в целом. Принятие Основ уголовного судопроизводства (1958 г.) и уголовно-процессуальных кодексов союзных республик (1959-1961 гг.) явилось значительной мерой по устранению наиболее одиозных последствий в уголовном судопроизводстве⁹. Статья 8 Основ гласила: «Правосудие по уголовным делам осуществляется на началах равенства перед законом и судом *всех* граждан независимо от их социального, имущественного и служебного положения, национальной и расовой принадлежности, вероисповедания». Аналогичная норма, регулирующая равенство граждан, была воспроизведена в УПК РСФСР 1960 г.

Однако в Конституции СССР 1977 г. принцип равенства был закреплен следующим образом: «Правосудие в СССР осуществляется на началах равенства граждан перед законом и судом» (ст. 156). В представленной редакции уже отсутствует фраза «*всех граждан*». Еще более определенно понятие равенства закреплено в Конституции РСФСР 1978 г., в которой закрепляется только равенство граждан республики. Так, ст. 32 закрепляет: «Граждане РСФСР равны перед законом и судом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств»¹⁰.

По сравнению с Конституцией в Законе РСФСР «О судостроительстве» от 8 июля 1981 г. норма, регулирующая равенство граждан, была закреплена следующим образом: «Правосудие в РСФСР осуществляется на началах равенства граждан перед законом и судом, независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств»¹¹. В отличие от Конституции, в представленной норме уже нет ссылки только на равенство граждан РСФСР.

⁶ Судебные уставы 20 ноября 1864 г. Ч. 2. Устав уголовного судопроизводства. СПб., 1866. С. 7 - 18; Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. // История государства и права: Сб. документов. М., 1968. Ч. 1. С. 429-433.

⁷ См.: Сборник уставов. 1917. № 4. Ст. 50.

⁸ См.: Декрет ВЦИК от 20 июня 1919 г. «Об изъятии из общей подсудности в местностях, объявленных на военном положении» // СУ. 1919. № 61. Ст. 301.

⁹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1958. № 1. Ст. 15.

¹⁰ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 406.

¹¹ Закон РСФСР от 8 июля 1981 г. «О судостроительстве» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1981. № 28. Ст. 976.

С целью приведения этого нормативного акта в соответствие с указанными конституциями, в закон были внесены изменения. Новая редакция ст. 8 гласила: «Правосудие по уголовным делам осуществляется на началах равенства граждан перед законом и судом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств»¹².

Подобные изменения были произведены в ст. 14 УПК РСФСР¹³.

Наибольшее влияние на становление принципа равенства оказало международное сообщество через создание международных норм универсального характера. Первым и основополагающим международным соглашением, провозгласившим принцип равенства людей перед законом и судом, стала Всеобщая декларация прав человека, утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Хотя Декларация носила программный, рекомендательный характер, она заложила огромный политико-правовой и социально-нравственный потенциал для любого внутреннего и международного законодательства.

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., ратифицированная в 1998 г., закрепила и развила положения Декларации, придав им положение императивных норм. Аналогичные нормы содержатся в Международном пакте о гражданских и политических правах, принятом Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г.

Конвенция и пакт установили новые параметры принципа равенства, общечеловеческие стандарты защиты прав личности без какого бы то ни было различия: в отношении «расы, цвета кожи, пола, религии, политических или иных убеждений, национального или социального положения».

Эволюционное значение для развития принципа равенства в России оказали: Декларация прав и свобод человека, принятая Съездом народных депутатов СССР от 5 сентября 1991 г.¹⁴, Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г., принятая Верховным Советом РСФСР¹⁵, где было заявлено, что все права и свободы, закрепленные в законах, долж-

ны соответствовать Всеобщей декларации прав человека, Международному пакту о правах человека, другим международным актам.

В ст. 3 Декларации от 5 сентября 1991 г. было заявлено: «Все граждане равны перед законом и имеют равное право на защиту закона независимо от национального или социального происхождения, языка, пола, политических и иных убеждений, религии, места жительства, имущественного положения или иных обстоятельств. Никакие лица, социальные слои и группы населения не могут пользоваться преимуществами и привилегиями, противоречащими закону». Отличительной чертой формулировки принципа равенства, представленной в Декларации, явилось признание равенства за всеми гражданами, а не только за гражданами России.

В Декларации от 22 ноября 1991 г. принцип равенства снова претерпел изменения. Часть 1 ст. 3 провозгласила «равенство всех перед законом и судом», а вторая часть закрепила, что «равенство прав и свобод гарантируется государством независимо от расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств». Также было провозглашено, что «мужчина и женщина имеют равные права и свободы». Указанная формулировка принципа равенства почти дословно впоследствии была включена в Конституцию РФ. Из анализа обеих Деклараций следует, что значительное количество норм посвящено правам и свободам человека, затрагиваемым в уголовном судопроизводстве.

На становление и закрепление принципа равенства всех перед законом и судом в современной российской политической истории огромное влияние оказала Конституция Российской Федерации 1993 г. В Основном законе принцип равенства получил логическое развитие и закрепление на основе и с учетом развития российского и международного законодательства.

Конституционная формулировка принципа равенства имеет универсальное определение и обеспечивает равную защиту законом всем субъектам права при нарушении, охране и защите их прав, свобод и законных интересов. В первую очередь это касается уголовно-процессуальной деятельности, где наиболее часто нарушаются и ограничиваются права и свободы, закрепленные в Конституции. Заметим, что при закреплении принципа равенства речь уже не идет только о гражданах государства, а упоминается понятие «все». Включение этого термина в определение понятия равенства дает нам основание предположить, что в него включаются все субъекты уголовно-процессуальной деятельности, т.е. граждане, должностные лица, органы

¹² Указ Президиума ВС СССР от 13 августа 1981 г. «О внесении изменений и дополнений в Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 33. Ст. 966.

¹³ См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1983. № 32. Ст. 1153.

¹⁴ См.: Ведомости Съезда народных депутатов СССР. 1991. № 37. Ст. 1083.

¹⁵ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

государства и общественные организации. Такая формулировка принципа равенства имеет наиболее демократическое содержание, что позволяет каждому участнику уголовно-процессуальных правоотношений защищать свои права, свободы и законные интересы наравне с любым другим субъектом права.

Однако в новом УПК РФ, принятом 18 декабря 2001 г., среди принципов уголовного судопроизводства, принцип равенства граждан перед законом и судом даже не упоминается. Указанное нововведение трудно объяснить, так как принцип равенства официально закреплен в вышеперечисленных международных актах и Конституции РФ.

Краткий историко-правовой экскурс в сферу рассматриваемой проблемы демонстрирует следующее.

1. В целом историческая эволюция содержания, объема, сферы действия принципа равенства не опровергает, а наоборот, подкрепляет его значение в качестве основного и регулирующего стержня права. С учетом этого можно сказать, что принцип равенства в уголовном судопроизводстве должен являться нормативной формой выражения свободы, что в настоящее время не наблюдается.

2. Принцип равенства всех перед законом и судом носит естественно-правовой характер и поэтому он неотъемлем и неотчуждаем. Он возникает с рождением человека и присущ всем людям, независимо от каких бы то ни было условий. Любые исключения из принципа равенства противоречат самой справедливой теории естественного права и поэтому вызывают неприятие у людей. К сожалению, это одна из современных правовых реалий.

3. При всем историческом многообразии и различии его проявлений принцип равенства имеет универсальное значение для всех исторических типов и форм права и выражает специфику и отличительную особенность правового способа регулирования общественных отношений. Везде, где действует принцип формального равенства, есть правовое начало и правовой способ регуляции. Где нет этого принципа равенства, там нет и права как такового. В целом историческая эволюция содержания, объема, сферы действия принципа равенства не опровергает, а наоборот, подкрепляет значение данного принципа в качестве основного и регулирующего стержня права.

5. Рассматривая конституционный принцип равенства всех перед законом и судом в качестве общепризнанного принципа международного права, следует отметить его несомненный ведущий характер и по сравнению с другими институтами и организующими началами уголовного процесса.

6. В социалистическом государстве принцип равенства в уголовно-процессуальном законодательстве был «на высоте», чего нельзя сказать о современных правовых реалиях.

СОДЕРЖАНИЕ

План ВНИИ, 2003

Багреева Е.Г. Социокультурные проблемы в истории криминологии ..	3
Ципуренко Н.И. НКВД СССР и цветная металлургия страны (июль 1934 - июнь 1941 гг.)	14
Долженкова Г.Д. Некоторые проблемы правового регулирования социальной помощи лицам, освобождаемым из мест лишения свободы	25
Полубинский В.И. НЭП в уголовно-розыскной службе	30
Барабашов А.В. Организационно-правовые основы, формы и методы воспитательной работы с личным составом рабоче-крестьянской милиции в период Великой Отечественной войны	36
Горохова В.В. Милиция городов особого списка	41
Степаненко Ю.В., Гобозов Т.Я. Организационно-правовые основы развития государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России	45
Тарасова И.А. Взаимодействие полиции с общественностью в деятельности по пресечению и предупреждению нищенства (XVIII – начало XX вв.)	57
Шабанов В.В. Общественный контроль за милицией (1917-1930 гг.)	66
Лукьянов С.А. Борьба с религиозными преступлениями на ранних этапах развития отечественной государственности (X-XVII вв.)	73
Малыгин А.Я., Шитова Т.В. Влияние ссылки на состояние преступности в Сибири (XIX- начало XX вв.)	80
Хоботов А.Н., Рябчикова Л.Н. Развитие паспортной системы дореволюционной России	87
Рыжов Д.С. Использование данных регистрации в оперативно-розыскной деятельности полиции России (конец XIX - начало XX вв.)	97
Байгутлин Р.И. Централизационные и децентрализационные начала в организации управления общей полицией в XVIII в.	102
Елинский В.И. Формирование сыскной полиции (XIX – начало XX вв.)	107
Кардашова И.Б., Чупров В.М. Страницы истории кадровой политики в органах российской милиции	116
Гобозов Т.Я. Исторические особенности развития делопроизводства в органах полиции и милиции России	125
Брциева З.Г. Принцип равенства граждан перед законом и судом: история и современность	132

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ

Выпуск 7

СБОРНИК НАУЧНЫХ ТРУДОВ
№ 204

Редактор *Е. С. Волкова*
Технический редактор *Е. Г. Александрова*
Корректор *Г. О. Киселева*
Компьютерная верстка *Г. В. Корнеевой*

Подписано в печать 26.03.03

Тираж 250 экз.

УДК 343.01

Багреева Е.Г. Социокультурные проблемы в истории криминологии // История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 3.

Дается описание социокультурных проблем и их анализ в историческом развитии криминологических концепций.

УДК 343.01

Ципуренко Н.И. НКВД СССР и цветная металлургия страны (июль 1934 - июнь 1941 гг.) // История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 14.

На основе доступных источников прослеживается реальное участие контингентов союзного НКВД в выявлении и эксплуатации месторождений редкоземельных металлов, дефицит которых в предвоенные годы был тотальным.

УДК 343.01

Долженкова Г.Д. Некоторые проблемы правового регулирования социальной помощи лицам, освобождаемым из мест лишения свободы // История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 25.

Анализируются некоторые проблемы правового регулирования социальной помощи лицам, освобождаемым из мест лишения свободы.

УДК 343.01

Полубинский В.И. НЭП в уголовно-розыскной службе // История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 30.

Рассматривается исторический процесс раскрытия специального денежного фонда для премирования сотрудников уголовного розыска за раскрытие имущественных преступлений и розыск похищенного имущества.

УДК 343.01

Барабашов А.В. Организационно-правовые основы, формы и методы воспитательной работы с личным составом рабоче-крестьянской милиции в период Великой Отечественной войны // История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 36.

На основе архивных и печатных источников раскрываются организационно-правовые основы, формы и методы воспитательной работы с личным составом рабоче-крестьянской милиции в годы героической борьбы советского народа с фашизмом.

УДК 343.01

Горохова В.В. Милиция городов особого списка // История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 41.

Исследуются формы и методы работы подразделений и служб советской милиции на основе правительственного постановления от 9 августа 1947 г. «Об укреплении общественного порядка и улучшении работы органов милиции в 12 городах особого списка».

УДК 343.01

Степаненко Ю.В., Гобзов Т.Я. Организационно-правовые основы развития государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России // История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 45.

На основе нормативных актов и архивных материалов авторы исследуют проблемы становления и развития структурных подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения (ГАИ) МВД России с октября 1917 г. по настоящее время.

УДК 343.01

Тарасова И.А. Взаимодействие полиции с общественностью в деятельности по пресечению и предупреждению нищенства (XVIII – начало XX вв.) // История орга-

нов внутренних дел России: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 57.

Исследуются основные направления взаимодействия полиции и общественности в деятельности по предупреждению и пресечению нищенства в XVIII – начале XX вв., анализируются совместные мероприятия полиции и общественности на примере деятельности Комитетов и Присутствий для разбора и призрения нищих, оценивается их эффективность.

УДК 343.01

Шабанов В.В. Общественный контроль за милицией (1917-1930 гг.) // История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 66.

Анализируются разнообразные формы и методы общественного контроля за рабоче-крестьянской милицией в период ее становления и развития.

УДК 343.01

Лукьянов С.А. Борьба с религиозными преступлениями на ранних этапах развития отечественной государственности (X-XVII вв.) // История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 73.

Раскрываются основные виды и признаки борьбы с религиозными преступлениями, передававшиеся на ранних этапах развития отечественной государственности под юрисдикцию церкви или монархического государства.

УДК 343.01

Малыгин А.Я., Шитова Т.В. Влияние ссылки на состояние преступности в Сибири (XIX – начало XX вв.) // История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 80.

Исследуются проблемы царской ссылки, явившейся в период колонизации Сибири одной из главных причин высокого уровня преступности в крае.

УДК 343.01

Хоботов А.Н., Рябчикова Л.Н. Развитие паспортной системы дореволюционной России // История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 87.

Рассматриваются основные этапы развития паспортной системы дореволюционной России, анализируются законодательные и другие нормативные акты в аспекте исследуемой проблемы.

УДК 343.01

Рыжов Д.С. Использование данных регистрации в оперативно-розыскной деятельности полиции России (конец XIX – начало XX вв.) // История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 97.

Анализируются материалы регистрационных бюро децентрализованной системы органов уголовного сыска России на рубеже веков.

УДК 343.01

Байгуллин Р.И. Централизационные и децентрализационные начала в организации управления общей полицией в XVIII в. // История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 102.

На основе нормативного материала рассматриваются отдельные аспекты истории полиции России, многовариантность развития полицейских органов и тенденции в управлении их системой; прослеживается закономерность эволюции общей полиции самодержавной России к унифицированной централизованной системе.

УДК 343.01

Елинский В.И. Формирование сысковой полиции (XIX – начало XX вв.) // История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 107.

Раскрываются основные функции и методы уголовного сыска, а также направления практической деятельности государственных органов и должностных лиц, осуществлявших уголовный сыск в Российском государстве.

УДК 343.01

Кардашова И.Б., Чупров В.М. Страницы истории кадровой политики в органах российской милиции // История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 116.

Излагаются организационно-правовые основы кадровой политики, определявшей строительство и деятельность российской милиции на протяжении многих лет.

УДК 343.01

Гобозов Т.Я. Исторические особенности развития делопроизводства в органах полиции и милиции России // История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 125.

Рассматриваются основные направления становления и развития делопроизводственной практики в органах полиции и милиции России.

УДК 343.01

Брицева З.Г. Принцип равенства граждан перед законом и судом: история и современность // История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. - М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 132.

Раскрываются отдельные аспекты становления и развития принципа равенства граждан перед законом и судом, аккумулировавшего мировой опыт борьбы за права человека и гражданина и оказавшего влияние на формирование российского уголовного судопроизводства.
