

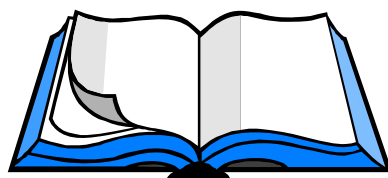


**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
БЕЛГОРОДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

А.А. Диденко, Д.В. Меняйло

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Учебное пособие



Белгород - 2005

ББК 67.401.213

Д 44

Диденко А.А., Меняйло Д.В. История органов внутренних дел - Белгород: ООНИРИД БелЮИ МВД России, 2005. – 232 с.

В учебном пособии рассматривается история органов внутренних дел Российского государства с момента их зарождения до настоящего времени в контексте общеисторических событий, во взаимообусловленности и взаимодействии с политическими, социально-экономическими и национально-культурными факторами развития государства и общества.

Для курсантов и студентов высших юридических учебных заведений.

Рецензенты:

Касаткин В.П. - доктор исторических наук, профессор (Белгородский государственный университет);

Надежин Н.Н. - кандидат юридических наук (Белгородский юридический институт МВД РФ).

© ООНИиРИД БелЮИ
МВД России, 2005.

ВВЕДЕНИЕ

История МВД России, органов внутренних дел в целом неразрывно связана с общей историей России, с развитием ее государственности. Познать ее можно лишь на фоне общеисторических событий и в обусловленной временной связи с ними. Исходя из этого, можно понять и объяснить динамизм, подвижность системы управления Министерства внутренних дел Российской Федерации, которая была подвержена влиянию факторов политического, социально-экономического и национально-культурного развития государства и общества.

Изучение организационно-правовых основ деятельности полиции, исследование ее места и роли в системе государственных органов позволяет учитывать предыдущий опыт и извлекать уроки из допущенных в прошлом ошибок.

Полиция просуществовала в России более двух столетий, и за данный период был накоплен огромный опыт. Полиция создала методы и приемы работы, которые используются и в настоящее время. К сожалению, не все из них освещены должным образом.

Проблемы организации и деятельности полиции всегда представляли большой интерес для людей, работающих в сфере правоохранительной деятельности. Это объясняется тем, что работа полиции и милиции имеет властный характер и затрагивает интересы практически всех граждан.

Органы внутренних дел России на протяжении своей истории выполняли различные функции, но важнейшими из них были охрана общественного порядка и борьба с преступностью.

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

Органы охраны общественного порядка претерпели как эволюционные (происходящие в рамках одной общественной системы), так и революционные изменения, связанные со сменой общественных систем (в ходе Февральской революции 1917 г. произошла даже смена названия). Однако выполнение органами полиции и милиции универсальной функции поддержания общественного порядка обеспечивало определенную преемственность в их развитии. Постепенно складывались организационные формы и принципы управления деятельностью полиции (милиции), главные отраслевые службы и направления деятельности, принципы комплектования кадрами и прохождения службы.

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

Первый – IX-XVII вв. Он характеризуется отсутствием специализированных полицейских органов, а полицейские функции еще не выделились в самостоятельную сферу государственного управления.

Второй этап – XVIII-начало XX вв. Его содержанием является становление и развитие регулярной полиции, ее правовых и организационных основ.

Третий этап – (28 октября (10 ноября) 1917 г.-1991 г.). Этот исторический период связан с существованием советского режима и его карательных органов.

Четвертый этап – складывание системы органов внутренних дел новой демократической России.

Особый интерес представляет Разбойный приказ, образовавшийся из Думской комиссии по разбойным делам и Разбойной избы. Для него полицейская функция являлась основной.

Правовой основой организации и деятельности Разбойного приказа стала принятая в 1555-1556 гг. Уставная книга. В соответствии с ней приказ был «правительственным местом» или второй инстанцией по отношению к губным избам, ведал назначением на должности руководящего состава губных органов, занимался регулированием спорных вопросов, давал указания подчиненным органам, принимал отчеты об их работе.

Во главе приказа, как правило, стоял боярин или окольничий, который назывался приказным судьей. Иногда допускалось наличие двух судей (или более), один из которых возглавлял приказ, а другие фактически занимались решением текущих вопросов. Состав и численность присутствия зависели от времени и обстоятельств. Решения по особо важным делам принимал судья, возглавлявший приказ. Впоследствии такие вопросы все чаще разрешались коллегиально. Спорные дела отправлялись на рассмотрение в вышестоящие инстанции – Боярскую думу и царю, приговоры которых являлись основой для дополнения и переработки Уставной книги Разбойного приказа.

Наряду с широким кругом полномочий, для повышения статуса приказа руководителями его назначались авторитетные люди. Известно, что в 1539 г. во главе бояр, «которым разбойные дела приказаны», стоял боярин И.Д. Пеньков, в 1540 г. – московский наместник боярин И.В. Шуйский, в 1541 г. – боярин И.Г. Морозов. В 1623 г. главой приказа стал народный герой Дмитрий Пожарский, который руководил им до 1636 г. Назначение на руководящие должности именно бояр объяснялось двумя причинами. Первая основывается на том, что до создания губных органов разбором дел, связанных с разбоями, занимались думцы. Вторая говорит о важности для государства дел, переданных в ведение губных органов.

Товарищами (помощниками) бояр были преимущественно думные или простые дьяки. Сначала это были один-два человека, а к моменту наивысшего развития приказной системы их число увеличилось до десяти. Штат дьяков возглавлял работу по делопроизводству, участвовал вместе с судьями в обсуждении дел и в вынесении по ним решений. Если требовался «доклад» царю, то он вырабатывался под руководством дьяка, который присутствовал при самом докладе и делал «пометы», составлявшие впоследствии основу царского указа.

Дьяки назначались из числа служилых людей – из рядового дворянства, иногда из лиц духовного звания и крупного купечества («гостей»). Позже правительство исключило из этого круга представителей духовного звания и «гостей». По своей образованности и профессионализму дьяки занимали ведущее положение.

В подчинении дьяков в приказе находились несколько десятков подьячих. Во второй половине XVII в. в Разбойном приказе было три-четыре судьи и 45 подьячих. Последние делились на три уровня по своему положению. Начинаящие служили несколько лет «неверетанно», т.е. без жалованья, на одни прошения просителей и выполняли технические работы по переписке документов. Затем их «верстали» – наделяли окладом, и подьячие переходили на средний

уровень. Теперь им поручалось составление текстов документов, наведение справок в архивах, уточнение данных и тому подобное. Со временем они могли дослужиться до звания старшего подьячего, а за особые заслуги – стать и должными дьяками.

Помимо перечисленных должностных лиц были и низшие исполнители разного рода поручений и обязанностей.

Разбойный приказ имел пыточную. За кремлевской стеной у Константиновской башни находился «застенок», где проводились допросы с пристрастием и пытки. Имелись тюремные дворы для задержанных преступников и подозреваемых в преступлениях, которых охраняли тюремные сторожа. В «черной палате» на 16 квадратных метрах содержалось до 40-50 подсудимых и осужденных. Особо опасных преступников держали за решеткой. В Китай-городе, близ Варварских ворот, находился тюремный двор, представлявший собой большую тюрьму с несколькими отделениями – «избами», вмещавшими до 1000 заключенных. На этот тюремный двор поступали преступники из разных приказов.

Сфера деятельности приказа распространялась на территорию Московского уезда за исключением Москвы. В других городах действовали подведомственные Разбойному приказу губные органы.

В 1682 г. приказ стал именоваться Разбойным сыскным приказом, а в 1683 г. Сыскным. В 1701 г. этот орган был ликвидирован, а его делами стали ведать те приказы, к которым «подсудимые ему лица были ведомы по другим делам».

В компетенцию Разбойного приказа входили «дела по искоренению разбоев, уголовный суд, тюрьмы и учреждение выборных губных властей». По мере расширения дел, подведомственных губным органам, расширялся и круг стоящих перед приказом задач. По общеуголовным делам ему принадлежал высший суд над ведомыми лихими людьми и над шайками разбойников. В некоторых случаях приказ сам проводил расследование по особо важным делам. Из сказанного можно заключить, что Разбойный приказ, как и другие приказы, выступал и в роли полиции, и в качестве суда, и как исполнитель своих же «приговоров».

Исполнительными органами Разбойного приказа на местах были губные избы. Изначально они задумывались как противовес системе кормлений, которая исчерпала себя и наносила серьезный ущерб интересам государства, провоцируя своими злоупотреблениями социальное недовольство. Первым упоминанием о губных избах является Белозерская грамота 1539 г. В ней достаточно подробно изложен порядок формирования губных органов, также возлагала на них преследование, ловлю и казнь «лихих людей» в каждом округе («губе»).

Руководство губными избами осуществляли губные старосты, которые избирались из «детей боярских», владевших грамотой и «пригожих».

При проведении выборов губных старост их присылали в Москву в Разбойный приказ, а уж здесь «приводите ко кресту по записи, какова запись о том в Разбойном приказе». Затем старосты направлялись для исполнения своих обязанностей, получая для руководства инструкции – «наказные памяти». Губные старосты должны были отписывать о «животах» преступника, о лживых речах

по обыску «семьями и заговорами» и про то, что узнали помимо обыскных речей о преступлении.

В помощь старостам также избиралось 5-6 старост, десятских, «лутчих людей крестьян», которые давали присягу на местах. Записи об их назначении посылались также в Разбойный приказ. Вопросы, связанные с разногласиями при выборах состава губных изб, Разбойный приказ решал либо утверждением выбранных, либо приказывал произвести новые выборы, либо по своему усмотрению назначал «губного старосту, по списку лучшего человека, без выборов».

Члены губного управления (староста, целовальники, подьячие) были подсудны Разбойному приказу. В местах, где не было губных старост, предписывалось «губные дела ведать воеводам и приказным людям».

Оценивая деятельность Разбойного приказа и подведомственных ему органов губного управления как систему органов борьбы с преступностью, можно отметить как отрицательные, так и положительные ее стороны.

Из-за отсутствия четкой организации и контроля со всеми вытекающими из этого последствиями и единообразия в территориальном делении и организации управления, ведомственной пестроты, неопределенности функций и по многим другим обстоятельствам аппарат губных старост не справился в должной мере со своими обязанностями, не мог решительно бороться с преступными проявлениями. В качестве положительного момента можно отметить то, что в процессе развития Разбойного приказа, просуществовавшего ни много, ни мало, а около двух столетий, сложилась единая правовая основа, способствовавшая созданию системы органов борьбы с преступностью. Губные органы имели все предпосылки для долговременного существования и с течением времени обнаружили явную тенденцию стать общесословными учреждениями.

В XVI в. в Москве и Московском уезде полицейские функции осуществлял Земский приказ (земский дьяк впервые упоминается в 1500 г.). Земский приказ занимался не только преследованием разбойников и иных «лихих людей», но и ведал сбором податей с посадского населения Москвы, а также наблюдал за порядком и благородством в столице. Последнее осуществлялось Земским приказом при помощи довольно обширного штата полицейских чиновников.

С XVI века на улицах и площадях Москвы выставлялась стража, которая следила за порядком, не позволяла хождения ночами по городу (за это было предусмотрено битье кнутом или тюремное заключение). В 1504 году Иваном III были учреждены, а в 1505 уже фактически существовали на московских улицах решетки, на выездах из города - заставы. Решетки на ночь закрывались, у них выставлялись сторожа. Ведали решеточным караулом приказчики. На московских рынках за порядком осуществляли ярыжные («ярыжки»).

В конце XVI-XVII вв. в городах весной назначались так называемые «объезжие головы». В помощь им давались подьячие, решеточные приказчики, прикомандировывались стрельцы и другие военнослужащие, квартировавшие в городах, от местного населения выставлялись сторожа. Объезжие головы в Москве назначались царскими указами или боярскими приговорами, в периферийных городах – воеводскими распоряжениями, из боярско-дворянской среды.

В 1597 г. было назначено 9 объезжих голов в различных частях Москвы. При формировании объездов, им давались персональные Наказы («Наказы о градском благочинии»), в которых предписывалось беречь город «от огня и всякого воровства». В 1645 г. объезжему голове в Белом городе Москвы придавалось 5 решеточных приказчиков от управлявшего столицей Земского двора (приказа). Предписывалось от каждых 10 дворов определять по сторожу.

Со временем компетенция московских объезжих расширялась. Они уже не просто задерживали правонарушителей и доставляли их в Земский приказ, а проводили дознание, могли за нетяжкие преступления сами определить наказание в виде бития батогами и направления в тюрьму «на небольшое время». Для этого строились в городских регионах съезжие избы. В церковных слободах назначались свои объезжие головы, торговые люди в 1700 г. передаются в полицейское управление старостам и десятским из их сословия.

В конце XVI в. Земский приказ был объединен со Стрелецким, который стал осуществлять полицейские функции в Москве. При этом стрельцы направлялись «на поимку татей, разбойников и грабителей».

Стрелецкая служба была в основном наследственной. Стрельцы получали годовое жалованье, освобождались от налогов и вне службы занимались теми же видами деятельности (ремесла, торговля и т.п.), что и остальное посадское население.

В XV-начале XVI вв. возникают и своего рода розыскные органы. Таковыми стали так называемые «особые обыщики». Они присылались из Москвы «в случае умножения в какой-либо местности разбоев и татев». Но обыщики приносили мало пользы. Вместо оказания помощи в борьбе с преступностью они причиняли местному населению только убытки.

По документам можно составить представление о формах и методах борьбы с преступностью. В конце XV в.–начале XVI в. зародилась новая форма процесса – розыскная, которая постепенно вытесняла состязательную (обвинительную) форму. Ее суть заключалась в действиях, которые судья совершал по собственному почину для выяснения обстоятельств дела. Историк В. Меновский отмечает, что хотя губным старостам не были подведомственны все преступления, но если принять во внимание, что «разбой, татьба с поличным и злодеяния» «лихих людей» сами по себе представляют соединение многих преступлений и более других распространены, то можно утвердительно сказать, что большая часть из них подверглась разбирательству порядком скорее розыскным, чем состязательным.

Перед началом розыска особые обыщики и губные старосты были обязаны произвести так называемый повальный обыск – опрос представителей всех социальных групп: бояр, детей боярских, служителей религиозного культа, крестьян – «с выти по человеку». Сведения, полученные от лиц, подвергшихся обыску, записывались губными дьяками в «списки», к которым эти лица «прикладывали руки». Названных при повальном обыске «лихими людьми» доставляли к обыщику или губному старосте или принимались меры к их поимке.

В ходе самого следствия по делу осуществлялся массовый допрос. В качестве средства получения признания и выявления соучастников применялась

пытка. Очная ставка проводилась для проверки показаний в присутствии оговорившего и оговоренного. Большую роль в процессе играло поличное, т.е. обнаружение у заподозренного вещественных доказательств. После проверки и оценки всех доказательств выносился приговор.

Во времена Ивана Грозного отдельное место в полицейской системе занимала царская охрана: жильцы, рынды и воины особого назначения – опричники. Каждое из этих формирований имело определенное назначение. Жильцы несли при дворе почетную царскую службу и формировались из приезжих в Москву на жительство детей иногородних бояр и дворян, отсюда и произошло их название. Рынды – непосредственные телохранители государей – избирались из стольников и стряпчих. Сопровождая в походе царя, они были одновременно охраной, эскортом в царском поезде и его оруженосцами. Опричников, по современным понятиям, можно отнести к бойцам подразделений особого назначения. Обязательной символикой воина – опричника были собачья голова и метла, прикрепленные к седлу всадника, что означало: «они грызут лиходеев царских и метут Россию».

С принятием Соборного Уложения 1649 г. развитие получает приставная служба. Первое официальное упоминание о княжеских приставах содержится еще в Двинской уставной грамоте 1397 г. – наиболее древней дошедшей до нас уставной грамоте Московского государства.

И в прежние времена и в XVII в. привлечение приставов к борьбе с преступностью, в том числе к розыску злоумышленников и дознанию по уголовным делам, носило эпизодический характер, т.е. постоянная приставная функция (компетенция) еще не сформировалась. Приставом именовалось любое должностное лицо, получившее от властей «приставную память», «приставную грамоту» - официальное предписание на право ведения конкретного дела. Например, Уложение прямо указывает на надельщика как на пристава центральной власти, которому «сказка записана», т.е. выдана приставная память. Как правило, «память» содержала указание о производстве обысков, розыскных и иных действий, необходимых для расследования конкретных уголовных дел, доставления обвиняемого в суд или приведения приговора в исполнение.

В XVII в. приставы использовались Разбойным приказом, Тайным приказом, приказом Сыскных дел. В последнем они осуществляли розыск и доставку в суд бежавших холопов. Приставы Тайного приказа занимались борьбой с «государевыми делами» – заговорами, изменой, восстаниями и другими политическими преступлениями.

До середины XVII в. политические преступления не были выделены из числа общеуголовных преступлений. Специальных учреждений, в функции которых входило бы преследование исключительно политических преступлений, не существовало. Следствие и суд по ним осуществлялись как местными органами власти (воеводами), так и различными приказами. Однако постепенно политическому сыску стало придаваться большое значение, правительство начало выделять дела, связанные с политическими преступлениями в особо важную группу. Для обозначения политических преступлений стали применяться специальные выражения – «слово и дело государево», «государево великое дело».

«Государевым великим делам» особое внимание уделяло Соборное Уложение. Хотя в нем не приводился перечень государственных органов и должностных лиц, которые должны были вести производство по таким делам, не излагался ход сыска по ним, закон требовал от всех подданных активного участия в изобличении государственных преступников. «А кто Московского государства всяких чинов люди сведают, или услышат на царское величество в каких людях скоп и заговор, или иной какой злой умысел и им про то извещати государю царю и великому князю Алексею Михайловичу всея Руси, или его государевым боярам и ближним людям, или в городах воеводам и приказным людям». К категории «государевых великих дел» относился довольно широкий круг преступлений политического характера: бунт и измена, переход границы и «письменное соглашение» с иностранцами, «смета» и «умышление на государево здоровье». Судебная практика добавила к ним еще «неистовые речи» и «непригожие слова» об особе государя, ряд других деяний против центральной феодальной власти.

Закон обязывал задерживать всех подозреваемых в совершении таких преступлений, как должностных лиц, так и рядовых граждан, предоставив право «бить челом» по данной категории дел детям против родителей, холопам против своих господ. Уложение предусматривало смертную казнь за недонесение о политических преступлениях.

Производство по «государевым делам», процесс «сыскивати всеми сысками накрепко» виновных начинался, как правило, с «извета» – заявления о совершенном либо готовящемся преступлении, чему предшествовала и призывная формула «Слово и дело государево!». В извете, поданном в письменной форме или записанном со слов заявителя, обязательно указывалось его имя. Анонимные, или, как их называли, «неявные» изветы, по закону не могли служить основанием для производства розыска по делу. Хотя на практике сыск нередко начинался и по «подметным письмам».

Основным государственным органом, обязанным принимать изветные челобитные и производить по ним сыск, был воевода с его съезжей избой. Закон требовал непременно «открытия» (возбуждения) дела и производства розыска по каждому извету. Соккрытие его считалось тяжким преступлением тех должностных лиц, которым изветчик передал челобитную.

Приняв извет, воевода обязан был немедленно произвести розыск и задержать подозреваемого, если тот не был ранее арестован, а затем произвести «распрос» изветчику и обвиняемому, а также свидетелям, если изветчик либо обвиняемый ссылались («слались») на них. Показания всех допрашиваемых записывались. По окончании этой процедуры воевода все «распросные речи» (протоколы допросов) обязан был срочно отослать в Москву, в Боярскую думу. Туда же под охраной препровождались обвиняемый и ответчик.

Боярская дума, как высший судебный орган по политическим делам, могла самостоятельно провести сыск по таким преступлениям силами членов Думы или поручить его другим учреждениям либо должностным лицам. Так, в 1671 г. члены Думы лично допрашивали С. Разина.

Весьма существенной особенностью розыска по «государевым великим делам» было правило не только уличить обвиняемого в преступлении, но и получить его личное признание. Поэтому первостепенное значение при расследовании имели очные ставки изветчика с обвиняемым, и особенно пытки. Можно сказать, что в розыскном процессе по политическим делам воевода и приказные дьяки «доискивались правды» всеми дозволенными и недозволенными методами сыска.

В царствование Алексея Михайловича начинают создаваться специальные органы политического сыска. Таковым, в частности, стал Приказ тайных дел, или Тайный приказ (1650-1676 гг.). Этот орган не был узкоспециализированным, оставался многофункциональным. Тем не менее, он сыграл известную роль в истории развития органов политического сыска, так как часть дел по политическим преступлениям концентрировалась и расследовалась в Тайном приказе. Политические дела брались в Тайный приказ из других приказов, из Боярской думы, а также по особому распоряжению царя. Таким образом, Тайный приказ выступал как своеобразный орган надзора, пользовавшийся правом пересмотра и нового решения дел. Кроме этого приказа политические дела рассматривались специально создаваемыми следственными комиссиями каждый раз по особому случаю. Возглавлялись комиссии обычно близкими к царю лицами (два-три человека – боярин, окольничий или стольник и дьяк). Обычно комиссии создавались для следствия и суда над участниками массовых движений.

Создание Тайного приказа и следственных комиссий, новых, более гибких форм было не случайным. Правление царя Алексея Михайловича протекало в условиях острых социальных противоречий, выливавшихся в самые крайние формы. Достаточно вспомнить городские восстания в Москве, Великом Устюге, Курске, Пскове и других городах, Соловецкое восстание и крестьянскую войну 1670-1671 гг. Это делало необходимым укрепление карательного аппарата, в том числе и политического сыска.

Определенные полицейско-сыскные функции законодательство возлагало на население городов и посадов. Еще Уставная книга Разбойного приказа вводила обязанность жителей участвовать в преследовании преступников. Соборное Уложение, подтверждая такую обязанность, устанавливало не только материальную, как это было раньше, но и уголовную ответственность за попустительство, доноительство и укрывательство разбойников и «лихих людей». Старосты, сотские, пятидесятские и десятские должны были смотреть, чтобы на их территории не проживали преступники и вообще посторонние люди.

Довольно широкие обязанности по обеспечению правопорядка в районе поселения возлагались на сельскую общину. Община в лице своего старосты принимала от своих членов заявления о преступлениях и проступках, совершенных на ее территории – кражах, разбоях, убийствах, лесных порубках, уничтожении межевых знаков и других. При необходимости община организовывала розыск и поимку виновных. На сходах крестьян производились предварительные допросы подозреваемых и обвиняемых. По распоряжениям судебных органов или должностных лиц центральной власти крестьяне осуществляли подачу

«сказок» о членах общины при обысках, обеспечивали доставку требуемых лиц «к суду», выполняли некоторые другие полицейско-следственные функции.

К концу XVII в. в связи с дальнейшим усилением крепостного закабаления крестьянства, вызвавшего массовое богатство крепостных от своих феодалов, широкое распространение получили «злодейства» крепостных. Бегству из кабалы зачастую предшествовали разбойные нападения на хозяйские владения, разграбление имущества, физическая расправа с ненавистными крепостниками.

Для розыска и поимки беглецов, расследования их «бунтарств» и наказания виновных центральной властью создавались особые команды и экспедиции, а также учреждались специальные сыщики. В задачу последних входило осуществление розыска бежавших крестьян и холопов, расследование на местах татейных, разбойных и убийственных дел. Они наделялись широкими административными полномочиями и определенной свободой действий на местах. Они подбирались, как правило, из представителей дворянского сословия. В уезд сыщик выезжал с приданными ему дьяком и подьячими. А в соответствии с выдаваемой ему «послужной грамотой» воевода обязывался выделять сыщику местных стрельцов, казаков, палача и других служащих.

2. Nòáí îæáí èá ðáññëýðí íé í îëëööëë á í áðñíé ÷ áò áñðòë ØVIII áíëá

В конце XVII–первой четверти XVIII вв. Россия вступила в позднефеодальный период развития, когда при сохранении и укреплении сословно-крепостнических отношений происходит значительное продвижение в развитии промышленности и торговли, поощряемых государственной политикой меркантилизма. Интенсивно строятся новые города, прокладываются каналы, сооружаются морские и речные порты, европеизируется культура, становится на светскую основу просвещение, развивается наука. В результате активной внешней политики, длительных и тяжелых войн Россия выходит к удобным для судоходства морям, усиливаются ее международные позиции. Вместе с тем бурное развитие страны тяжелым бременем ложится на народ, который отвечает сопротивлением: от распространения «ересей» и бегства с принудительных работ до широкомасштабных вооруженных движений.

Завершается централизация государственной власти, утверждается абсолютистская (самодержавная) форма правления, реформируется весь государственный механизм, особенно его карательно-правоохранительная часть. Образуется новый орган политического сыска – Преображенский приказ, формируется система фискалата, призванная искоренять злоупотребления по службе, направляются на места для производства расследования гвардейские офицеры с чрезвычайными полномочиями, создается прокуратура, делается попытка обособить от администрации и укрепить суд. Широкие правоохранительные полномочия возлагаются на все органы управления, особенно на местные (воевод, губернаторов и их канцелярии, обер-комендантов, комендантов, различные конторы, а также ратуши и магистраты), расквартированные на местах воинские части. Особые заботы проявляются о регулярной армии.

Разветвленный военизированный государственный аппарат и вооруженные силы должны были защищать коренные интересы дворян-помещиков посредством новых форм и методов политического властвования.

Для политического режима, утвердившегося в первой четверти XVIII века, были характерны следующие черты:

- всеобъемлющая регламентация, грубое и прямое принуждение к исполнению регламентов;
- всеобщий государственный контроль за населением;
- крайне широкие полномочия административно-полицейских органов, имевших права и возможности безгранично вмешиваться в жизнь людей;
- отсутствие законодательно определенных политических прав и свобод подданных, легальной общественно-политической самодеятельности населения.

На перестройку административно-полицейского управления оказали влияние известные в России теории правового и практика полицейского государства, приверженность Петра I к западноевропейским образцам. Воспринимались не только содержание и форма, но и терминология. Петр I, подолгу бывавший за границей и интересовавшийся там государственным управлением, не мог не ознакомиться с зарубежной полицией. Сведения о полиции, конечно, привозили в Россию иностранцы, привлекавшиеся на русскую службу. «Полиция» фигурирует в ряде проектов по преобразованию государственного аппарата.

Необходимо отметить, что до конца второго десятилетия XVIII века в России термин «полиция» не употреблялся. В допетровской Руси соответствующая деятельность обозначалась понятием «благочиние».

«**Полиция**» зародилась в древнегреческих полисах, как управление городом-государством – полисом («полития»). В средневековой Европе от него отпочковалась «политика», обозначавшая внешнее управление. В XVII-XVIII вв. «полиция» (police, policite, polizei) в странах Западной Европы понималась как функция и исполнительный орган государства по внутреннему управлению. В этом значении полиция появилась в России в первой четверти XVIII века. Здесь также она не была четко определена и первоначально понималась как общегородское, позднее и все местное государственное управление. Формируется полицейское право, которое только в начале XX века превращается в административное. Фактически же под **полицией** всегда понимался регулярный, военизированный, исполнительный орган государственного управления, повседневно и профессионально охранявший общественный порядок и внутреннюю безопасность.

Впервые идея создания специализированного органа охраны общественного порядка нашла отражение в «Записке о коллегиях», составленной между 1711 и 1716 гг., авторство которой отдельными исследователями приписывается Г.В. Лейбницу. В ней предлагалось учредить среди 9 коллегий – полицейскую. Однако практика пошла по другому пути.

Создание первых учреждений регулярной полиции при Петре I происходит в городах, где было значительное скопление населения, обостренные социальные отношения, высокий интерес правящих кругов к порядку, и при этом отсутствовала саморегуляция сельской общины. В первую очередь это относилось к новой столице Санкт-Петербургу, основанной в 1703 г. Детальное регу-

лирование строительства, скопление больших масс неукоренившегося трудового, преимущественно мужского населения, вызывали необходимость совершенствования управления вообще и полицейского особенно. Именно в ней, как правило, вводилось все новое.

В Санкт-Петербурге охраной общественного порядка и безопасности, преследованием лиц, совершивших преступления, вначале ведали губернская канцелярия подчиненная ей Городовая канцелярия, обер-комендант. С созданием в 1705 г. Адмиралтейской верфи управление, в том числе полицейское, Петербургом фактически разделяется между Адмиралтейской канцелярией – на Адмиралтейской стороне и Городовой канцелярией – на Городовом острове. Эти канцелярии, каждая на своей территории, полицейские функции осуществляли как непосредственно, так и через воинские команды и назначенных для этого должностных лиц, как правило, офицеров, в том числе гвардейских, получивших со временем название «надсмотрщиков». Адмиралтейский советник составлял от имени Адмиралтейства для надсмотрщиков инструкции («Пункты»), в которых иностранная терминология сочеталась с содержанием, явно заимствованным из наказов объезжим головам.

Ускорило создание регулярной полиции дело царевича Алексея. 17 марта 1718 г. в Москве были казнены некоторые заговорщики, в том числе бывший адмиралтейский советник А. В. Кикин, который активно участвовал в создании административно-полицейского управления в Петербурге. 24 марта 1718 г. Петр I отбыл в Петербург, где создал для продолжения следствия по делу Алексея Тайную канцелярию. Алексей был заключен в Петропавловскую крепость, приговорен к смерти, при неясных обстоятельствах умер, 30 июня – был похоронен. Эти события, конечно, заставляли принимать особые меры предосторожности в Петербурге, ускорили создание новой административно-полицейской системы.

Как и многие другие преобразования Петра I, полицейская реформа проводилась без четкого плана и основательной подготовки. Вместе с тем очевидно, что общий замысел на создание регулярной полиции к тому времени созрел, было намечено в общих чертах формирование административно-полицейского аппарата в городах. Есть некоторая логическая последовательность в становлении полиции: вначале законодательно определялось должностное положение руководителя нового учреждения, очерчивался круг его полномочий, потом - на руководящую должность было назначено конкретное лицо, которое комплектовало аппарат и после этого о новом органе управления делалось публичное сообщение.

К 23 мая 1718 г. была разработана и 25 мая утверждена царем с собственноручным его дополнением инструкция, привычно названная «Пунктами». Этой инструкцией определялась компетенция генерал-полицмейстера и, поскольку он впервые упоминался в законе, фактически учреждалась эта должность. 27 мая 1718 г. Петр I посылает соответствующий указ Сенату, а 7 июня доводится до сведения жителей Петербурга об учреждении в городе должности генерал-полицмейстера.

Первый генерал-полицмейстер Антон Девиер, иностранец по происхождению, был взят Петром I в пажи во время заграничной поездки. Не обладая большим умом, но будучи энергичным и вкрадчивым, имея привлекательную внешность, живой и веселый характер, он скоро приобрел расположение царя, дружбу царицы. Девиер становится царским денщиком, т.е. доверенным лицом Петра I, получает имение, чины бригадира и капитана лейб-гвардии Преображенского полка, звание е.ц.в. генерал-адъютанта. Женившись на сестре А.Д. Меншикова без согласия последнего, он приобрел в его лице смертельного врага. Однако вражда при жизни Петра I не проявлялась резко. Главные руководители армии и полиции, фактические начальники столичной губернии и столицы, повинувшись крутому нраву и тяжелой руке Петра I, исполняли свои обязанности, сотрудничали между собой. Девиер, будучи чрезвычайно осторожным, не давал повода для уничтожения себя Меншиковым, а покушение на последнего было делом смертельно опасным. Назначенный в 36 лет генерал-полицмейстером А.М. Девиер был в этой должности до 1727 г. В период могущества А.Д. Меншикова был обвинен в неуважении к царской фамилии, пытан, наказан кнутом «нещадно», лишен всех должностей и чинов, дарованного Екатериной I графского титула, имений и сослан в Восточную Сибирь, позднее командовал Охотским портом. В 1743 г. Елизавета Петровна вернула его из ссылки, возвратила ему имения, титул, ордена, чины, должность генерал-полицмейстера, на которой он был до вскоре наступившей смерти.

Уже в июне 1718 г. началось комплектование аппарата генерал-полицмейстера. В его распоряжение сенатским указом были направлены военнослужащие и приказные служители во главе с дьяком. К концу 1718 г. его персонал состоял, не считая генерал-полицмейстера, из 41 человека (1 майора, 2 капитанов, 2 прапорщиков, 2 вахмистров, 2 сержантов, 4 каптенармусов, 4 капралов, 22 рядовых и 2 писарей-подъячих). В 1719 г. его фактическая численность увеличилась до 67 человек. На службу в полицию, как правило, направлялись в принудительном порядке. Учреждения не желали расставаться с опытными чиновниками и служителями. Формирование аппарата регулярной полиции наталкивалось и на нежелание или невозможность переезжать на постоянное место жительства в неудобный тогда для проживания Петербург. Кроме того, сказывалась острая нехватка квалифицированных чиновников. Гражданская служба мало поощрялась правительством, полиция к тому же не была популярной в народе.

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

Канцеляриями в России XVIII в. назывались многие учреждения. Некоторые из них считались (как и «коллегии») коллегиальными учреждениями, т.е. во главе их стояли не единоличные судьи, как это было в приказах, а присутствия из нескольких старших чиновников, ибо Петр I заявлял, что «се наипаче полезно, что

в коллегии таковом не обретается место пристрастию, коварству и лихоимному суду», а «в единой персоне не без пристрастия». Во главе полицмейстерской канцелярии первой четверти XVIII в. стояло присутствие из 2 или 3 человек, они официально назывались судьями или присутственными чинами.

С введением принципа коллегиальности в управление руководители официально теряют единоначалие, и в какой-то степени заслоняются возглавляемыми ими учреждениями, которые действуют уже как будто самостоятельно, от имени учреждения пишутся различные документы. Такое преобразование происходило и с полицмейстерской канцелярией. В 20-е гг. генерал-полицмейстер, как и президенты в коллегиях, рассматривался лишь как первоприсутствующий.

Фактически же члены присутствия полицмейстерской канцелярии, ведая отдельными сферами управления и исполняя различные поручения генерал-полицмейстера, были скорее чиновниками при генерал-полицмейстере, а не судьями, способными по большинству голосов поставить свое, отличное от мнения генерал-полицмейстера, решение. К тому же в присутствии часто, кроме генерал-полицмейстера, заседал только один судья (ведавший столичной полицией полицмейстер в чине майора), поэтому даже формально при расхождении мнений вопрос решался по мнению первоприсутствующего. Другой судья мог выступать, в лучшем случае в, качестве советника. Заседало присутствие и без генерал-полицмейстера, но при этом решало, как правило, текущие, неотложные, отнесенные к ведению полицмейстерской канцелярии, дела (выдача разрешений на строительство и капитальное переоборудование строений, вопросы благоустройства, расследования правонарушений и передачи дел по подсудности или принятия окончательного решения в пределах компетенции полиции и т.д.). Генеральный регламент 1720 г., определявший типовую структуру коллегий, был распространен на все учреждения, в том числе и на полицейские.

Место полицмейстерской канцелярии (во главе с генерал-полицмейстером) в системе органов государства также не было четко и комплексно определено в законодательном порядке. Оно частично определялось в ходе становления этого органа отдельными узаконениями и его практической деятельностью. Должность генерал-полицмейстера была включена в Табель о рангах в 5-й класс, т.е. поставлена ниже президентов коллегий, но выше чинов местного значения. Через генерал-полицмейстера публиковались царские указы общегосударственного значения. Следовательно, генерал-полицмейстер рассматривался на высшем уровне как должностное лицо центрального управления. Однако первоначально его компетенция в основном ограничивалась Петербургом. Делами Петербурга ведала и полицмейстерская канцелярия при нем, которая часто и называлась Петербургской. Однако она была независима от Петербургского губернского правления, и генерал-полицмейстер формально не был подчинен губернатору.

В 1722 г. в Москве учреждается должность обер-полицмейстера, который подчинялся непосредственно генерал-полицмейстеру. Последнему поручалось создать регулярную полицию в Москве. Образуется Московская полицмейстерская канцелярия, подчиненная полицмейстерской канцелярии в Петербурге, ко-

торая после этого называется Главной или Государственной и уже бесспорно становится центральным учреждением по управлению полицией. Главная полицмейстерская канцелярия продолжала непосредственно выполнять полицейские функции в Петербурге.

Намерение создать повсеместно в городах регулярную полицию как единый централизованный орган государства подтверждается императорскими указами от 17 сентября 1722 г. и 8 мая 1723 г. об учреждении полицмейстерской конторы в Кронштадте, от 10 февраля 1723 г. – в Астрахани, которые учреждались в подчинении «Главной полиции», независимо от местных органов управления, в том числе от губернских. Однако эти указы при Петре I не были исполнены.

Идея создания единого централизованного полицейского управления в городах корректировалась Петром. При учреждении в 1720-1721 гг. магистратов (под верховенством Главного магистрата) как сословных органов городского самоуправления им поручается «добрую полицию учредить», которую «содержать в своем смотрении», обеспечивать уставами, согласованными с коллегиями и утвержденными Сенатом или непосредственно царем. Причина такого отклонения от взятого в 1718 г. направления в создании регулярной полиции объясняется, в частности, финансовыми затруднениями. Магистраты должны были эффективно и без ущерба для казны управлять жизнью городов. Однако малочисленность и слабость российского купечества, с одной стороны, и вполне сохранявшееся экономическое и политическое господство дворянства с другой, объективно не позволили магистратам тогда стать всевластными и сильными органами управления, какими они виделись законодателю. Не став ни повсеместными, ни сильными, они сами попали под влияние, а то и под прямое руководство полиции, которая в городах была бюрократическим органом управления чиновничье-дворянского государства.

Управление Московской полицмейстерской канцелярией, как и Главной (Петербургской), формально строилось на коллегиальных началах. Руководящее присутствие состояло из обер-полицмейстера и еще одного «судьи», офицера в чине майора или подполковника, не имевшего определенного должностного названия, но являвшегося фактически заместителем обер-полицмейстера, который был фактически начальником московской полиции, а не только первоприсутствующим.

К полицмейстерским канцеляриям не перешли в подчинение уже существовавшие исполнительные структуры. Вместе с тем из гарнизонных канцелярий и других военных управлений они получали воинские команды на определенное время и отдельных военнотружущих на постоянную службу. В обоих канцеляриях канцеляристы, подканцеляристы и копиисты (или дьяки, подьячие различных статей, писцы), распределенные по столам и повьятам, составляли канцелярию в собственном смысле этого слова, возглавляемую секретарями. Они и вели всю текущую работу, готовили материалы для судей, исполняли их решения. Отдельные подразделения канцелярий ведали размещением воинского постоя, учетом денежных сумм, заведыванием тюрьмами, каторжным двором в Петербурге. Состояли при полицмейстерских канцеляриях заплечных дел

мастера, а также барабанщики для объявления указов. Были созданы службы архитекторов, по починке мостов, чистке труб, ремонту мостовых, очистке улиц, пожарные команды и т.д.

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

На петербургских островах и в московских слободах (полицейских «командах», которых было при Петре I в Петербурге – 5, в Москве – 8) создавались полицейские съезжие дворы под руководством одного-двух обер-офицеров с командами солдат и унтер-офицеров, подъячими.

Полицейские чины жалованье и провиант получали в основном наравне с военнослужащими. В 1718 г. майору полиции в год полагалось жалованья 168 руб., капитану – 96 руб., прапорщику – 50 руб., вахмистру – 14 р. 40 к., сержанту – 10 р. 08 к. и 7р. 20 ., каптенармусам – 13 р. 68 к. и 9 р. 71 к., капралам – по 6 руб. и 6 руб. 96 к., писарям – по 8 р. 04 к. и 6 р. 96 к.. рядовым – по 7 р. 20 к. и 6 руб. Штаб и обер-офицеры полицмейстерской канцелярии и их денщики жалованье, провиант и амуницию получали из Главного комиссариата, с 1721 г. – из остаточных сумм Военной коллегии, «покеже армия в полном комплекте состоять не может».

В 1719 г. для чинов в полиции была введена особая форма (кафтаны василькового цвета с красными обшлагами, зеленые камзолы, короткие штаны василькового же цвета и т.п.). На вооружении полиции были алебарды, шпаги и фузеи со штыками. Все полицейские служащие при поступлении на должность приносили присягу, в которой клялись «верным, добрым послушным рабом» быть царю, царице и их наследникам, их права и прерогативы «по крайнему разумению, силе и возможности предостерегать и оборонять и в том живота своего в потребном случае не щадить», способствовать полезным для царя делам, предотвращать от него беду и убыток, строго соблюдать тайну, исполнять законы и предписания начальства. После произнесения текста присяги чиновник целовал Евангелие и крест.

К 1721 г. весь персонал полиции Петербурга не превышал 100 человек. При широкой компетенции и громоздкости делопроизводства его нельзя было считать многочисленным, поэтому, создавая регулярную полицию, Петр I не отказывался и от использования на полицейской службе местного населения. Были восстановлены и подчинены полицейским съезжим дворам сотские, пятидесятские, десятские, сменяемые через полгода, и караульщики, поочередно выставляемые от дворов, хозяева которых не получали иммунитета от этой повинности. Последние ставились на ночь у рогаток, решеток, надолбов и шлагбаумов, перегораживавших городские улицы. Эта полицейская повинность не была эффективной, поэтому генерал-полицмейстер добивался замены караульщиков военнослужащими на постоянной основе с возложением на жителей обязанности компенсировать содержание таких команд. Однако принято было только предложение о дополнительном налоге на жителей, а все мужчины по-

датных сословий, достигшие 20-летнего возраста, продолжали привлекаться к исполнению полицейских функций. В «доношении» полицмейстерской канцелярии от 2 сентября 1723 г. говорилось, что в Петербурге (кроме Васильевского острова) установлен 141 шлагбаум, у которых еженочно дежурит 342 человека, не считая сотских, десятских и пятидесятских.

Компетенция полицейских учреждений, создававшихся на регулярной основе, была в основном намечена упомянутыми Пунктами генерал-полицмейстеру. На содержании этого документа явно отразилось влияние «пунктов», которые ранее давались Адмиралтейской и Петербургской канцеляриями надсмотрщикам. Спешка в составлении документа выразилась в недостаточной последовательности изложения закрепленных за генерал-полицмейстером полномочий. Генерал-полицмейстеру поручалось следить за регулярностью застройки и противопожарной безопасностью, за укреплением и надлежащим содержанием берегов рек, уличных стоков, за чистотой улиц и незатруднительным проездом по ним, за санитарным состоянием торговли продовольствием; он должен был задерживать, допрашивать и отправлять с делами в суд нарушителей общественного порядка, пресекать содержание притонов для правонарушителей, задерживать и допрашивать «всех гуляющих и слоняющихся людей», из них трудоспособных определять на работу, строго учитывать приезжих, выявляя беглых, а также размещать солдатский постой.

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

Уточнение компетенция регулярной полиции нашло закрепление в уставе Главного магистрата 1722 г.. В нем определялось, что полиция «... споспешествует в правах и правосудии, рождает добрые порядки и нравоучения, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет, принуждает каждого к трудам и честному промыслу, чинит добрых домостроителей, тщательных и добрых служителей, города и в них улицы регулярно сочиняет, препятствует дороговизне, и приносит довольство во всем потребном жизни человеческой, предостерегает все приключившиеся болезни, производит чистоту по улицам и в домах, запрещает излишество в домовых расходах и все явные пригрешения, призирает нищих, бедных, больных, увечных и прочих неимущих, защищает вдовиц, сирых и чужестранных, по заповедям Божиим, воспитывает юных в целомудренной частоте и честных науках; вкратце ж над всеми сими полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства». Эта декларация, справедливо называв-

шаяся гимном полиции, несмотря на то, что создание полиции в системе магистратов тогда не состоялось, была своеобразным идеальным ориентиром для полиции не только учредительного, но и последующих периодов.

Следует подчеркнуть, что, несмотря на сказанное, фактическая деятельность полицейских учреждений диктовалась существовавшими политическими и социально-экономическими условиями, конкретной ситуацией в стране и столицах, субъективными воззрениями и желаниями Петра I и его окружения. Характер, формы и методы деятельности полиции просматриваются на примере некоторых традиционно присущих ей направлений деятельности.

Среди важнейших направлений правоохранительной деятельности столичных учреждений регулярной полиции выделяются регулирование передвижения и проживания в столицах населения, пресечение самовольных уходов работных людей, крестьян, дезертирства солдат. Вопросы о сыске беглых постоянно рассматривались полицмейстерскими канцеляриями. За три месяца (август-октябрь) 1724 года в Московской полицмейстерской канцелярии рассмотрено 19 дел о беглых, которых обнаружила московская полиция. Почти ежегодно полиция распространяла объявления о прощении возвратившихся до определенного срока на службу солдат.

Непосредственно на борьбу с беглыми направлялся учет городского населения. Это мероприятие имело существенное значение и для регламентации жизни горожан, привлечения их к полицейским повинностям, а также высылке из столицы людей, ставших там ненужными правительству. Полицейским чиновникам и служителям было строго наказано «накрепко смотреть приезжих», требовать от горожан немедленного объявления в полицмейстерских канцеляриях, на съезжих дворах о приезде людей в город, сообщать о приеме на работу новых работников. Запрещалось держать в доме посторонних людей свыше определенного срока.

В полиции должны были регистрироваться все приехавшие в город и уезжающие из него. Без разрешения полиции нельзя было пускать никого на ночлег. Запрещалось принимать работников «без явных свидетельств или без добрых по ним порук». За неисполнение этих предписаний полицмейстерские канцелярии имели право приговорить домохозяина к ссылке на галеры и конфискации имущества или битью кнутом и ссылке на каторгу, что и делалось на практике. Московская полицмейстерская канцелярия за август, сентябрь и октябрь 1724 года рассмотрела 11 дел о держании в домах посторонних без разрешения полиции. В 1718-начале 1719 гг. Петербургская полицмейстерская канцелярия определила на каторгу крестьян, которые, отбыв повинность по строительству города, самовольно проживали и Петербурге, а также посадских людей, живших без свидетельства и без порук. Петр I санкционировал это решение. Однако эти меры в условиях массового принудительного передвижения людей не были достаточно эффективными. В полиции было зарегистрировано не более трети лиц, проживавших в Петербурге.

Для контроля за передвижением людей были введены паспорта и покормежные письма. Жители должны были передвигаться по стране только при наличии этих документов. Люди, не имевшие их, не пропускались на заставах, их

задерживали патрули и местные власти. Паспорт назывался также пропуском. Паспорта (пропуска) для передвижения внутри страны выдавались различными государственными учреждениями и владельцами крепостных, а в столицах – преимущественно полицмейстерскими канцеляриями.

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

Преступность в городах росла. В августе-октябре 1724 г. Московская полицмейстерская канцелярия рассмотрела 66 дел о кражах. Чтобы воры не могли проникнуть во дворы, жителям предписывалось ставить заборы в 4 аршина высотой.

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

Полиция наблюдала, чтобы во время церковных праздников и «крестного хождения» не продавали спиртные напитки в кабаках и не устраивались увеселения, задерживала и подвергала наказаниям нарушителей порядка в церквях и общественных местах (кликуш, «ложно-беснующихся» и пр.). В городе категорически запрещалась бесцельная стрельба, за что полиция штрафовала от 5 до 15 руб.

Полицмейстерские канцелярии в первой четверти XVIII в. имели широкие полномочия по части расследования и судебного рассмотрения уголовных дел. В них проводилось дознание по всем обнаруженным полицией преступлениям, а также предварительное следствие и суд в отношении лиц, подведомственных полиции. Полицией приводились в исполнение вынесенные ею приговоры.

Повседневная жизнь людей была обставлена чрезвычайной регламентацией. Было запрещено в городе носить бороды и русское платье; определялось, в соответствии с чином, сколько лошадей содержать и запрягать в экипаж, какие драгоценности и наряды надевать на себя по праздникам. Жителям было установлено время для сна, работы и отдыха, а работа и отдых были также регламентированы. Регламентация жизни и деятельности населения, доведенная до крайности, также была возложена на полицию. В функции регулярной полиции, как правило, входили те вопросы, в разрешении которых самодержавное правительство применяло грубое прямое принуждение.

В регламентации часто подражали западноевропейским образцам, не считаясь с привычками и укладом жизни местного населения, что, естественно, вызвало противодействие с его стороны. Не случаен, видимо, и тот факт, что первым генерал-полицимейстером был назначен иностранец, над которым не тяготели привычки русских людей.

Полицейские чиновники терроризировали население. Одно имя генерал-полицимейстера внушало страх жителям Петербурга. Жестоко наказывая людей за всякое неисполнение или промедление в исполнении многочисленных предписаний правительства, полицейские чиновники сами погрязли в казнокрадстве, служебных злоупотреблениях. Прусский посланник писал о вымогательстве Девиером денег у жителей. За взятки, казнокрадство и служебные злоупотребления были привлечены фискалами к ответственности в Москве командир съезжего двора, чиновник канцелярии, полицейский каптенармус. Полицейские чиновники сами нарушали общественный порядок, дрались, ссорились, пьянствовали вместе с преступниками. Дореволюционный полицеист И.Т.Тарасов заметил, что полиция «очень скоро после своего возникновения заявила себя весьма склонной к обидам и взяткам».

Полицейская реформа Петра I осталась не завершенной. В первой четверти XVIII века происходило становление регулярной полиции, но полностью установление ее, как и многих частей государственного механизма, тогда не произошло. Вместе с тем определились намеченные учредителем и сложившиеся на практике за неполных семь лет при Петре I основные задачи и функции полиции, ее регулярность и профессионализм, бюрократическая оторванность от народа. Общая полиция была организационно отделена от органов политического сыска, являлась частью общеадминистративного аппарата.

3.1 Развитие полиции в XVIII веке

После смерти Петра (1725 г.) многие его начинаниями пренебрегают либо от них отказываются. Однако в условиях ломки, сокращения и удешевления созданного Петром I государственного аппарата общая регулярная полиция не только выжила, но и после временного упадка получила значительное развитие. Полиция стояла в стороне от активной политической деятельности, не принимала непосредственного участия в частых тогда дворцовых переворотах, поэтому после очередной смены власти она оказывалась в неблагоприятном положении, не получала щедрых милостей пребывавших в эйфории новых правителей, приходила в некоторый упадок. Однако улегались страсти, новые правители стремились к стабилизации положения, и их внимание обращалось на общую полицию, которая в столицах, а потом и в других городах, была основным гарантом порядка и безопасности. Во главе ее ставились наиболее доверенные лица, приближалось старое полицейское руководство, полиция получала свою долю щедрот власть имущих, полицейские учреждения, начинавшие чахнуть, преобразовались, укреплялись в кадровом, совершенствовались в организационном и функциональном отношении.

Общее ослабление полиции после смерти Петра I было непродолжительным. «Верховники», утвердившись у власти, озаботились стабилизацией обстановки в столицах. Органы полиции укреплялись, приближались к высшему руководству страной. Главная полицмейстерская канцелярия переходит в непосредственное подчинение Верховного тайного совета (наряду с Преображенским приказом и важнейшими коллегиями: Военной, Адмиралтейской и Иностранных дел). Генерал-полицмейстер получил право личного доклада императрице. Смерть Екатерины I (1727г.) и провозглашение императором двенадцатилетнего Петра II серьезно не отразились на полиции, т.к. у власти оставался Верховный тайный совет, а первый генерал-полицмейстер накануне пал в политической борьбе.

В 1729 г. столицей опять однозначно становится Москва, поэтому Московская полицмейстерская канцелярия вначале была передана в непосредственное подчинение Сената, а потом превращена в Главную, ее руководителем становится генерал-полицмейстер. Персонал московской полиции возрастал и обновлялся.

После вступления на престол Анны Иоанновны и падения Верховного тайного совета (1730 г.) власть фактически переходит к прибалтийским немцам во главе с Бироном, при котором первоначально ослабевает интерес правительства к полиции. Руководство петербургской полицией, перешедшее с переездом правительства в Москву к воеводе, вручается Б.Х. Миниху, который в отсутствии в невиской столице правительства был полным хозяином Петербурга и Петербургской губернии. По собственному признанию, Миних был не сведущ «в делах, которые касались внутреннего управления империей». Он оказался плохим полицмейстером. Полиция переживает упадок. Однако это продолжалось недолго.

Узурпация власти иностранцами, проведение чуждой народу политики, безудержное лихоимство дорвавшихся до власти чужеземцев, репрессии в отношении россиян накаляли обстановку. Если русских вельмож репрессировали через Канцелярию тайных розыскных дел, то постоянное профессиональное и жесткое пресечение проявлений народного недовольства могла эффективно осуществлять только общая регулярная полиция. На нее и было обращено самое пристальное внимание.

В 1731 г. Сенат, по сути, установил штаты полиции в Москве. Количество съезжих дворов и, следовательно, территориальных полицейских команд (будущих частей) в Москве увеличилось с 8 до 12. Каждыми шестью съезжими дворами заведовали майоры, т.е. появляется промежуточное звено в территориальном управлении городской полицией. Персонал съезжих дворов в Москве определялся из 2 офицеров, 2 урядников, 6 солдат, одного барабанщика. Обер-офицеры в полицмейстерскую канцелярию и на съезжие дворы определялись из отставных армейских офицеров, а унтер-офицеры и солдаты временно прикомандировывались от Московского гарнизонного полка (при занятости последнего другими делами – из армейских полков). Примечательно, что, если Петр I поставил во главе полиции иностранца, то Бирон выдвигал на этот пост русских людей, знакомых с обычаями и нравами города.

Новому генерал-полицимейстеру В.Ф. Салтыкову было поручено возглавить полицию во всем государстве. Он же возглавил полицию Петербурга, куда возвратился царский двор и правительство. Петербургская полицмейстерская канцелярия опять становится Главной. Она сначала подчиняется Сенату, а в 1734 г. – непосредственно Кабинету Ее Императорского Величества. Однако полное выведение полиции из подчинения Сената, как высшего органа управления общей канцелярии, создавало многие неудобства. Сенат, докладывая Кабинету о непорядках в полицейском управлении, сетовал, что Главная полицмейстерская канцелярия не обязана отвечать на его вопросы без именного указа, и Сенат не может вести следствие по полиции, так как полиция ему не подчинена. Кабинет-министры в резолюции установили двойное подчинение Главной полицмейстерской канцелярии: Кабинету по вопросам застройки Петербурга и Сенату – по всем прочим вопросам (наряду с коллегиями). Бирон в период регентства (17 октября – 8 ноября 1740 г.) еще более приблизил к себе полицейское руководство. Начальник полиции мог заходить к нему по любому вопросу без доклада.

Был определен состав присутствия Главной полицмейстерской канцелярии из 5 человек: «главного командира (генерал-полицимейстера), 2-х советников и 2-х ассессоров». Однако этот, типичный для коллегий, состав присутствия, несмотря на его последующие подтверждения, на практике не выдерживался. Штаты руководящего состава менялись с персональными перемещениями. Советники и ассессоры вводились и в Московскую полицию, но и там присутствие не было постоянным. Обеими полицмейстерскими канцеляриями продолжали руководить фактически единоначально: Главной полицмейстерской канцелярией – генерал-полицимейстер («главный судья», «главный в полиции»), московской – обер-полицимейстер.

С падением Бирона внимание к полиции ослабевает. Так, ей вновь предписывается по всем вопросам обращаться только в Сенат. Прохладным было отношение к полиции и после вступления на престол Елизаветы Петровны (ноябрь 1741 г.). Однако вскоре это сменилось обычными милостями. Должность генерал-полицимейстера по рангу была приравнена к чину генерал-поручика. Он был перемещен из 5 класса в 3-й класс Табели о рангах. Тем самым глава центрального полицейского учреждения оказался уже рангом выше президентов коллегий, состоявших в 4 классе. Генерал-полицимейстеры были сенаторами. А этой чести удостоивались, как правило, президенты лишь трех первых коллегий.

Генерал-полицимейстер опять был выведен из подчинения Сената и подчинен непосредственно императрице. Лишь императрице он должен был давать отчет о своих действиях. Сенату было запрещено посылать ему повелительные указы. Только генерал-полицимейстер мог разбирать преступления и упущения по должности своих подчиненных и вообще он имел право «всех правосудием довольствоваться». В 1759 г. генерал-полицимейстер был уже генерал-аншефом, т.е. полным генералом (2 класс по Табели о рангах). Главная полицмейстерская канцелярия была формально уравнена с коллегиями и по месту в государственном механизме.

Петр III, вступив на престол (в 1761 г.), отдалил, как обычно, несколько от себя полицию. Главная полицмейстерская канцелярия уже в который раз была подчинена Сенату. В Москве была учреждена особая должность генерал-полицмейстера, который был подчинен генерал-полицмейстеру в Петербурге. Однако такое положение, как и при его предшественниках, продолжалось не долго. Суевликий в преобразованиях и прогермански настроенный император назначает генерала Н. А. Корфа «Главным директором над всеми полициями», сохранив при этом обе должности генерал-полицмейстеров. Глава полиции вновь был подчинен непосредственно императору.

В аппарате Главной полицмейстерской канцелярии в середине столетия складывались крупные подразделения. Отпочковались (и даже отдельно размещались) квартирная и архитектурная конторы. В прямую обязанность первой входило заведование постоем в Петербурге, но, судя по сохранившимся полицейским документам, она временами возглавляла всю деятельность полицейских съезжих дворов в городе, т.е. закладывала основу обособления полицейского управления столицей. В архитектурной конторе были архитектор с товарищами, несколько учеников, офицеров, солдат и канцелярских служителей, а также команда трубочистов и печников во главе с мастером. В 1732 г. Главной полицмейстерской канцелярии был передан каторжный двор, ранее находившийся в ведении Адмиралтейской коллегии. Вскоре каторжный двор был возвращен, но при полицмейстерской канцелярии постоянно находилось некоторое число «каторжных невольников» для работ по благоустройству, очистке и пр.

Формировались повытья и столы, ведавшие отдельными вопросами полицейского управления: «приводных дел», по «писанию паспортов», строительных дел, по «слежению за чистотой», по приходу и расходу материалов, «фурманных дел», «канцелярский стол» (ведавший личным составом полиции), счетный стол, архив и др. Некоторые столы и повытья иногда назывались экспедициями. Так, содержанием задержанных и арестованных при Главной полицмейстерской канцелярии ведала «колодничья экспедиция». Возглавляли эти подразделения, как правило, повытчики, имевшие ранги канцеляристов. По повытьям распределялись подканцеляристы, копиисты и писари, носившие также общее старинное название подъячих, а также унтер-офицеры и солдаты. Сенатским указом 1737 г. канцеляристы были определены в рангах сержантов, подканцеляристы - капралов. Некоторые секретари и офицеры возглавляли группу повытий или отдельные повытья. В Главной полицмейстерской канцелярии в то время было до трех секретарей. При ней была учреждена своя церковь, строительство и содержание которой определялось за счет полицейских доходов. В канцелярии круглосуточно находились дежурные офицеры, а также секретари и подъячие.

С начала 30-х годов полицмейстерские канцелярии проводили только дознание в отношении задержанных полицией «воров и разбойников», передавая их затем для следствия и суда Юстиц-коллегии – в Петербурге и Сыскному приказу – в Москве, губернским и воеводским канцеляриям – в прочих городах, а также учреждениям, в ведомстве которых находились задержанные. В 1746 г. этот порядок был признан неэффективным. Следствие и суд в отношении воров и разбойников, пойманных в Петербурге и Петербургской губернии, сосредото-

чивались в одном учреждении – полицмейстерской канцелярии, при которой для этого создавалась розыскная экспедиция. Штат розыскной экспедиции определялся из советника, двух ассессоров, двух секретарей и канцелярских служителей.

В 1737 г. императорским указом было утверждено сложившееся деление столицы на 5 частей: Адмиралтейскую, Васильевскую, Санкт-Петербургскую, Литейную и Московскую. В основу деления был положен топографический принцип, а не количество дворов и населения (в Адмиралтейской части было 413 дворов, в Васильевской – 608, в Санкт-Петербургской – 2491, в Литейной – 1330, в Московской – 402 двора). Отдельные полицейские команды были на Охте и Выборгской стороне, где позднее также были созданы съезжие дворы, хотя самостоятельных частей создано не было. Литейная и Московская части имели один съезжий двор и общий персонал, являясь практически одной частью.

На апрель 1733 г. в Главной полицмейстерской канцелярии и ее подразделениях в Петербурге, кроме членов присутствия и канцелярских служителей, на постоянной службе состояло 99 человек. В 1734 г. было выдано жалование 48 ее канцелярским служителям. Таким образом, постоянно в центральном (и столичном) аппарате полиции служило примерно полторы сотни чиновников и служителей.

Главная полицмейстерская канцелярия просила у Сената и Кабинета наиболее способных чиновников из числа офицеров и дворян. Примечательно, что среди центральных канцелярий Главная полицмейстерская имела наибольшее число чиновников и среди всех центральных учреждений уступала только Коллегии иностранных дел (в составе которой были учтены чиновники в офицерских рангах, служившие за границей). Однако этого персонала считалось недостаточно.

Ежегодно из петербургского гарнизона направлялись Главной полицмейстерской канцелярии «для караула и прочего полицейского исправления» около 140 унтер-офицеров и солдат, которые несли службу при полицмейстерской канцелярии и на съезжих дворах совместно с полицейскими служителями. В распоряжение полиции для патрулирования в Петербурге направлялась также полевая драгунская рота, численностью от 57 до 118 человек. Для патрулирования в частях рота разбивалась на три-четыре капральства. Капральства не зависели от командиров полицейских частей, а находились в полном подчинении командира роты, а он подчинялся Главной полицмейстерской канцелярии.

Увеличению числа солдат и унтер-офицеров от гарнизонных полков решительно противились Петербургская гарнизонная канцелярия и Военная коллегия. Они утверждали, что полиция вполне может обойтись меньшим числом солдат. Между Военной коллегией и Главней полицмейстерской канцелярией шла тяжба, которую в конечном счете выигрывала полиция. Драгунские команды отзывались из полиции, но спустя некоторое время в распоряжение Главной полицмейстерской канцелярии опять направлялись одна-две драгунские роты. В 1759 г. было установлено, что в распоряжении Главной полицмейстерской канцелярии должны постоянно находиться две драгунские роты, в полном комплекте с лошадьми и амуницией, с заменой их через каждые четыре месяца, для прекращения «разбоев, грабежей и прочих спокойствие и безопасность общества нарушающих злодейств».

Армейские части помогали полиции и в Москве. «Для разъездов и патруля» направлялись 2 роты Московского драгунского эскадрона, бывшего в ведении губернской канцелярии. Даже, несмотря на войну, в 1754 г. при московской полиции были оставлены роты из драгунских и пехотных полков «для караулов, разъездов патрулированием и искоренения воров».

С ростом городов и увеличением посадского населения органам общего управления и ратушам, на которые возлагались полицейские обязанности, все труднее становилось бороться с растущей преступностью и неповиновением городского населения. В периферийных городах оставались нерешенными и другие вопросы, которыми в столицах занимались полицмейстерские канцелярии. Попытки создать регулярную полицию в периферийных городах, начатые Петром I, осуществились в 30-е годы.

13 марта 1733 г. Главная полицмейстерская канцелярия представила императрице доклад, в котором, сославшись на распоряжение Петра I об учреждении полиции в Астрахани и отметив требование Вологодского воеводы о назначении в Вологду полицейского офицера, предложила создать полицию как обособленное учреждение в 23 городах, в том числе 10 губернских: Новгороде, Киеве, Воронеже, Астрахани, Архангельске, Смоленске, Белгороде, Казани, Нижнем Новгороде, Тобольске; в 11 провинциальных: Пскове, Вологде, Калуге, Твери, Переяславле-Рязанском, Коломне, Ярославле, Костроме, Симбирске, Брянске, Орле; в 2 уездных городах: Шлиссельбурге и Новой Ладогге.

В периферийных городах предполагалось определить следующие штаты полиции: полицмейстера (капитана - в губернских, поручика - в провинциальных городах), одного унтер-офицера, одного капрала и рядовых - 8 в губернских, 6 в провинциальных городах, а также 2 канцелярских служителей. Уездные города были позднее вписаны в доклад, поэтому для них не был определен особый штат (практически они приравнивались к провинциальным городам).

Обер- и унтер-офицеров, капралов и рядовых предлагалось определить из местных гарнизонов, где они должны были оставаться на довольствии. Жалование канцелярским служителям предлагалось выдавать из местных полицейских сборов с населения. При этом новые полицейские учреждения, по мнению руководителей Главной полицмейстерской канцелярии, должны были состоять в ее «полной дирекции».

Императорской резолюцией 23 апреля 1733 г. узаконивалось все предлагавшееся в докладе и поручалось «Главной полиции» составить инструкцию для новых полицейских учреждений. Эти учреждения стали называться полицмейстерскими конторами.

Полицейстерские конторы были юридически независимы от местных органов власти. Главная полицмейстерская канцелярия указывала полицмейстерам, что они должны подчиняться только ей и не исполнять никаких указаний других органов управления.

Однако губернские, провинциальные и воеводские канцелярии оказывали определенное влияние на местную полицию. Они иногда рекомендовали Главной полицмейстерской канцелярии или Герольдмейстерской конторе кандидатов на должности полицмейстеров, а если эта должность оставалась вакантной

(по причине болезни или смерти), то сами назначали офицеров для исполнения полицмейстерских обязанностей. Губернские, провинциальные и воеводские канцелярии требовали представления справок и отчетов от полицмейстеров, указывали им на замеченные недостатки, сообщали о них Главной полицмейстерской канцелярии.

В декабре 1734 г. Сенат указал, чтобы без сношения с полицмейстерскими конторами губернские и воеводские канцелярии не брали под арест полицейских служителей, а полицмейстерские конторы обязывались передавать своих служителей губернским и воеводским канцеляриям по их первому требованию.

Иными были отношения полицмейстерских контор с ратушами, которые попали в подчинение полицмейстерских контор по полицейским делам. Полицейские конторы посылали ратушам указы, а получали от них «доношения». Между полицейскими конторами, представлявшими на местах центральную власть дворянского государства, и ратушами, сословными учреждениями пока слабой буржуазии, не могло быть и формального равенства.

Полицейские конторы создавались также по инициативе местных органов управления, которым в этом случае и подчинялись. Свои полицейские учреждения создали восстановленные в 1743 г. магистраты в Туле, Серпухове, Арзамасе, Ельце, Кунгуре и Муроме. Добивались создания полиции (которая была бы в ведении и на содержании купечества) другие городские магистраты и Главный магистрат. С подчинением магистратов губернаторам этим последним подчиняется и магистратская полиция. Полицейские учреждения создавались и по инициативе местных органов власти и «Главной полиции». В 1757 г. была учреждена полиция в Иркутске.

В организации полицейского управления на местах не было единства, последовательности. При наметившейся тенденции к децентрализации государственного аппарата, в том числе полиции, происходили и обратные преобразования. В январе 1762 г. Петром III издается указ, «последовавший по докладу Сената», в котором должности полицмейстеров в городах упразднялись, и городская полиция переходила в ведение губернских, провинциальных и воеводских канцелярий. Однако уже в марте Сенату дается именной указ об учреждении полицмейстеров в тех городах, где нет полиции и где посчитает необходимым, учредить её генерал-полицмейстер.

Возврат к централизованному управлению полицией был лишь частичным. Полицейские конторы оставались в ведении губернаторов и воевод, но последние не могли самостоятельно наказывать полицмейстеров за их проступки. Губернаторы и воеводы должны были провести расследование, если «полицейские в чем-либо поступят против должности и звания своего, и данных им инструкций», и сделать представление в Главную полицию. Впрочем, и сами губернаторы и воеводы ставились в зависимость от «Главной полиции» по полицейским делам.

Создается и ведомственная полиция. В 1734 г. по инициативе В.Н. Татищева в Екатеринбурге для управления горнозаводским населением была создана Контора судных и земских дел, в составе которой в качестве члена присутствия был полицмейстер, с компетенцией, характерной для подобных должностей.

ных лиц в полицмейстерских конторах. Горно-заводская полиция существовала в Екатеринбурге отдельно от созданной позднее городской полиции до 1789 г., когда обе полиции были объединены.

Правительство не отказывалось от использования местного населения в полицейском управлении. Все полицейские части в столицах, а периферийные города непосредственно были разделены на сотни. Полицейские обязанности в них исполняли старосты с помощью сотских (сотников). Сотни делились на десятидворья (десятки) с десятскими (десятниками) по главе. В Петербурге на конец 1740 г. эту полицейскую повинность несли 235 человек, в том числе 23 старосты и 27 сотских (от 2 до 7 тех и других в каждой части), 185 десятских (от 10 до 55 в части).

Эта повинность была уделом, в основном, малоимущих слоев населения – 46% старост и сотских, 55,5% десятских были проживавшими в городах крестьянами. Мастерские и работные люди составляли соответственно 16 и 25,4 %, мелкие служащие и домашняя прислуга – 16 и 7,1%, военнослужащие, в том числе отставные – 10 и 8,1%. Только один офицер значился сотским, совсем мало среди сотских, старост и десятских было купцов. Полицейскую повинность за дворян несли крепостные крестьяне и слуги, а купцы, как правило, выставляли за себя наемников. В наемники часто шли отставные солдаты, для которых сотничество, десятничество и ночной караул давали средства к существованию.

Полицейское начальство не было довольное десятичной повинностью. В журнале заседаний Главной полицмейстерской канцелярии за 1741 г. записано мнение членов присутствия: «старосты, сотские и десятские являются старые и дряхлые, и малолетние, и негодные, от которых полицейской должности никакого исправления ожидать неуповаемо». Тем не менее, они делали значительную часть полицейской работы, в частности, порой заменяли чиновников, дежурили на съезжих дворах, а старосты и сотские в отдельных случаях даже временно руководили частями (командами). За плохую службу их наказывали по приговору полицмейстерской канцелярии.

С расширением городов увеличивалось количество караульщиков у шлагбаумов (рогатов). От столичной полиции требовали определить караульщиков во всех улицах и слободах. Только на Васильевском острове выставлялось 56 караулов. Состоятельные домохозяева, не имевшие крепостных и слуг, нанимали караульщиков, главным образом также из числа отставных солдат.

Полицмейстерским конторам в периферийных городах было также предписано – в каждой слободе или улице определить старосту, к каждому ста дворянам – сотского, к пятидесяти – пятидесятского, к десяти – десятского.

Сотским, пятидесятским и десятским запрещалось отлучаться из города. Во время приведения к присяге жителей Новгорода в октябре 1740 г. оказалось, что некоторые сотские и десятские временно уехали из города по делам. Главная полицмейстерская канцелярия сделала выговор новгородскому полицмейстеру за то, что он «распустил» сотских и десятских, и пригрозила ему штрафом, если такая неисправность у него повторится.

Компетенция регулярной полиции в середине XVIII столетия претерпела отдельные, в основном частные, изменения, хотя о полномочиях полицейских учреждений было издано большое количество нормативных актов, изменявших, уточнявших, повторявших и дополнявших ранее принятые законоположения.

В 1732 г. генерал-полицмейстеру было указано: «до сочинения генеральной, по должности его, инструкции, во всем поступать ему, как данная прежнему генералу-полицмейстеру инструкция и по состоявшимся к тому указы, имеющиеся в полицмейстерской канцелярии, повелевают». Полицмейстерские канцелярии и конторы в других городах в своей деятельности руководствовались теми же нормативно-правовыми актами, а также указами и предписаниями поступавшими от генерал-полицмейстера и Главной полицмейстерской канцелярии.

Существенное место в деятельности полицейских органов по-прежнему занимал сыск беглых крестьян, мастеровых, солдат. Из 201 вопроса, рассмотренного присутствием Главной полицмейстерской канцелярии в июне 1741 г., 23 касались сыска беглых. Через полицейских служителей, старост, сотских и десятских приметы разыскиваемых объявлялись горожанам, которые должны были сообщать полиции об известных им беглых. За необъявление в полиции о беглом виновных наказывали штрафом. За поимку беглого было установлено вознаграждение в размере 2 рублей.

С бегством в города тесно связано нищенство. Борьба с нищенством была не столько филантропической, сколько превентивной мерой в борьбе самовольными уходами. Именными и сенатскими указами полиции строго предписывалось искоренять нищенство в городах.

Полиция проводила переписи городского населения. В ее учреждениях все больше концентрировалось паспортное дело. В городах, где были полицмейстерские канцелярии или конторы, паспорта выдавались преимущественно ими. По прибытии в город паспорт подлежал обязательной регистрации в полиции. При выдаче паспорта надлежало знать: «не обязан ли проситель государственными делами и не имеется ли на нем каких казенных доимок?». Полицейские учреждения выдавали и заграничные паспорта.

Регулярной полиции даже в столицах приходилось вести борьбу с разбоями. Главная полицмейстерская канцелярия сообщала Кабинету, что разбойники обосновались в самой столице «в Лиговой, на приморских дворах». Для искоренения разбойников полиция получила дополнительно 50 драгун. Но эффект от этих мер, видимо, был небольшой. В 1735 г. Главная полицмейстерская канцелярия докладывала Сенату, что «воровство умножилось близ самого Петербурга и многих людей грабят и бьют».

С ростом городов и увеличением численности населения острее становился вопрос о безопасности движения по городским улицам. В указах 1730 и 1732 гг. констатировалось, что несмотря на предписания ездить на лошадях «смирно» и осторожно, на людей не наезжать, многие «езды в санях резво и не смирно, и верховые их люди перед ними необыкновенно скачут на других наезжая, бьют плетью и лошадьми топчут». Всем строго предписывалось соблюдать безопасность при езде на лошадях в городе. Запрещалась езда на санях с дышлами, извозчикам предписывалось при езде по городу сидеть верхом на

лошади. Соблюдались правила судоходства в пределах города, велся учет судов в Петербурге. На полицию возлагалась обязанность следить за соблюдением правил езды, виновных задерживать и, если это было в столице, приводить в полицмейстерскую канцелярию, где – лакеев бить кошками, а помещиков – штрафовать, о чем рапортовать в Сенат.

Осуществляя традиционный надзор за противопожарной безопасностью, полицейские чиновники и служители требовали устанавливать на крышах домов кади с водой, запечатывали на лето печи в домах и банях, принуждали домохозяев, живших далеко от водоемов, копать колодцы, ломали пожароопасные строения, добивались переноса кузниц и складов с огнеопасными материалами, следили за соблюдением противопожарных правил при строительстве домов. Они обязаны были ежеквартально осматривать и опечатывать неисправные печи в домах обывателей. За неисполнение полицейских приказаний дворецкие и слуги в богатых домах, а «подлые» домохозяева сами подлежали телесным наказаниям, помещики – штрафу.

Полицейские трубочисты чистили трубы во всех столичных домах, за что с домохозяев взыскивались дополнительные поборы. При полицейских учреждениях хранился пожарный инструмент, в городе строились пожарные башни, на которых устанавливался круглосуточный караул. После петербургских пожаров 1736-1737 гг., когда сгорели некоторые правительственные учреждения, Сенат приказал коллегиям и канцеляриям иметь свои противопожарные инструменты, которыми должна была снабжать их Главная полицмейстерская канцелярия на средства, выделенные Штатс-конторой. В полиции велось следствие по пожарам. На нее же возлагалась обязанность по охране имущества погорельцев, размещению их на временные квартиры и т.д.

Расширялся полицейский контроль за торговлей. Здесь, прежде всего, следует отметить борьбу с «корчемством» (запрещенным производством и торговлей спиртными напитками, а также – табаком). Винный откуп давал значительный доход отощавшей казне, поэтому правительство ревностно следило за тем, чтобы частные лица не производили и не продавали вино, мед и пиво. Наблюдение за этим было возложено на полицию. Было установлено вознаграждение за изъятие изготовленного или проданного тайно вина (в размере его цены), а также за донос о корчемстве (а за недонесение – штраф). Однако в питейном сборе был большой недобор, поэтому предлагалось построить только в Петербурге по центральным улицам и площадям 70 кабаков. Таким образом, всеобщий вред и финансовая выгода в постоянной борьбе вызывали метание правительственной политики в этом вопросе из одной крайности в другую.

Полиция следила за ценами на рынках, пресекала спекуляцию отдельными товарами. Эта функция приобретала большее значение в неурожайные годы и после больших пожаров. Тогда на полицию возлагалась обязанность решительно пресекать всякое возвышение цен на продовольствие, установленных Сенатом, и старых цен на лесоматериалы, не позволять строителям требовать за возведение домов более высокой платы и отказываться от подрядов. В полиции с купцов брали подписки о том, что они будут продавать товары только по ус-

тановленным ценам. Сенат требовал от Главной полицмейстерской канцелярии, а та от контор представления еженедельных ведомостей цен на продовольствие.

Полицейские чиновники клеймили предназначенное к продаже мясо, следили, чтобы не торговали ядовитыми материалами, контрабандными и неоплаченными пошлиной товарами, изделиями из порченого золота и серебра, а полицмейстерские канцелярии и конторы отводили места для торговли, контролировали весовые и измерительные приборы.

Занимаясь вопросами благоустройства городов, полиция распоряжалась замощением улиц, площадей, рынков, починкой дорог, ремонтом мостов, очисткой рек, укреплением и благоустройством берегов, посадкой деревьев, прокладкой каналов на Васильевском острове Петербурга и т.д. Эти работы проводились местными жителями или каторжными невольниками за счет жителей, реже за счет казны или полицейских сборов. В функции полиции входило освещение городских улиц.

Сохранялась полицейская регламентация строительства. По-прежнему полицмейстерская канцелярия в Петербурге принуждала застройщиков к быстрейшему возведению домов, добивалась высылки, возвращения дворян, покинувших столицу, вела учет земель, рассматривала земельные споры, отводила места под застройку, давала разрешения на перенос, перестройку и ремонт различных строений или принуждала к этому. Эти вопросы в полиции рассматривались, как правило, по согласованию с другими ведомствами, частично передавались им.

Не оставалась в стороне полиция и от проведения религиозной политики. Преследуя старообрядцев, правительство приказало полиции разыскивать и приводить в Синод тех «раскольников», которые, не имея сана священника, отправляли религиозные обряды.

Полиция по-прежнему ведала воинским постоем. Эта функция занимала значительное место в ее деятельности, т.к. даже для гвардейских полков казармы в Петербурге были построены только к 1735 г.

В полицмейстерских канцеляриях велся учет иностранцев, временно приехавших в Россию. Дважды в неделю Главная полицмейстерская канцелярия обязана была подавать дежурным генерал-адъютантам императрицы ведомости о приехавших в страну иностранцах. От иностранцев-офицеров, не состоявших на русской службе, в полиции брались подписки с обязательством своевременно выехать из России.

Дальнейшая дифференциация функций государственных учреждений обусловила передачу в 30-е годы следствия и суда по уголовным делам из полиции другим учреждениям: Юстиц-коллегии, губернским и воеводским канцеляриям. На обязанности полиции оставалось проведение дознания по этим делам. Лиц, виновных в правонарушениях, полицмейстерские канцелярии и конторы отправляли в различные ведомства, в ведении которых были эти лица. Главная полицмейстерская канцелярия категорически запрещала вести следствие полицмейстерским конторам. Самостоятельно полиция определяла меры наказания за малозначительные правонарушения: за хождение в кабаки и по улице в «неуказанные часы», за пьянство, за продажу испорченного продоволь-

ствия, за утерю указа, за держание в доме не имевших паспортов людей, за топление печи летом и т.д.

С размежеванием деятельности судебных и административных органов происходило разграничение между преступлениями и административными правонарушениями. Утратив право следствия и суда по уголовным преступлениям, регулярная полиция остается преимущественно административным учреждением.

При производстве дознания в полиции производились некоторые следственные действия: осмотр места происшествия и потерпевшего, изъятие орудия преступления, задержание подозреваемого. Обнаруженные в Петербурге трупы Главная полицмейстерская канцелярия отправляла в Сухопутный госпиталь, где производились анатомические исследования на предмет установления причин смерти.

Сенат возложил на полицию обязанность по отправке каторжных невольников в Сибирь. Конвой должна была представлять Военная коллегия. Позднее через учреждения полиции отправляли и сосланных в другие места.

Таким образом, в середине XVIII века проявляет себя тенденция на развитие правовой базы и развитие системы органов внутренних дел. Однако четкое юридическое определение задач, роли и места полиции в государственном механизме еще отсутствовало, ее предназначение скорее интуитивно угадывалось правящими лицами, отсюда нестабильность ее положения, волнообразное и скачкообразное развитие. Поиск наиболее оптимальных форм организации и деятельности полиции происходил, но в условиях экономических трудностей и политической нестабильности не мог быть успешным. Больше всего внимания полиции уделяли правители, чувствовавшие себя ненадежно у власти, не имевшие широкой и твердой национальной и социальной опоры. Временщики не думали о перспективе, их волновал сиюминутный интерес. При них происходило численное увеличение, территориальное расширение, усложнение структуры полицейских органов, но не завершилось определение ее организационных форм. Не была принята и всеобъемлющая инструкция (устав) полиции. На полицию смотрели, по-прежнему, как на учреждение городское. Но именно в сельской местности росло наибольшее социальное напряжение. Предназначенные для локального регулирования вотчинные и общинные административно-полицейские структуры не могли предотвратить нараставший взрыв в сельской глубинке.

4 Î ðäí û áí óò ðäí í èõ ääë â ãäû î ðääëáí èÿ Áëàò äðëí û II

Начало правления Екатерины II для полиции было обычным при смене власти – непродолжительное равнодушие к ней сменилось повышенным вниманием. При этом правительство не спешило с коренной перестройкой, которая к тому времени, видимо, еще не созрела в сознании. Продолжались и завершались те мероприятия, которые начались или были намечены в предыдущие периоды.

В 1763 г. были наконец-то утверждены полные штаты полиции в столицах. По штатному расписанию центральное полицейское управление вновь возглавил генерал-полицмейстер, определенный в 3-4-м классах. В Главной по-

лицмейстерской канцелярии было определено 3 советника (1 коллежский и 2 надворных) и 1 ассессор. Во главе Московской полицмейстерской канцелярии было вновь определен обер-полицмейстер в 5-6-м классах, а также – советник (коллежский) и ассессор. В 1706 г. в помощь генерал-полицмейстеру был опять определен обер-полицмейстер в чине полковника. Надзор за съезжими дворами в Петербурге поручен особому премьер-майору. Обособляется пожарная контора, включавшая бренд-майора, брендмейстера, 7 унтер-брендмейстеров, обслуживающего персонала и команды трубочистов.

Общая численность персонала Главной полицмейстерской канцелярии (всей полиции Петербурга) была установлена в 318 человек (с годовым жалованьем 26017 руб. 42 коп. Персонал московской полиции был определен из 432 человека, т.е. на четверть превышал персонал полиции в Петербурге. В то же время общая годовая сумма жалованья чиновникам и служителям московской полиции была установлена в сумме 25108 рублей 14 коп. Правительство опять же заботилось прежде всего о порядке и безопасности в месте своего пребывания.

Тенденция к децентрализации полицейских учреждений продолжала проявляться и в эти годы. 30 июля 1762 г., т.е. через месяц после вступления на престол Екатерины II, Сенатом было приостановлено назначения вновь полицмейстеров в городах (периферийных) «до будущего рассмотрения о губерниях». Видимо, тогда уже созрел вопрос о губернской реформе и преобразовании в ходе ее полицейского аппарата.

Некоторые полицмейстерские конторы переходят в ведение местных органов власти. При этом Главная полицмейстерская канцелярия продолжала руководить этими конторами – устанавливалось двойное подчинение без четкого разграничения компетенции руководящих органов. Однако роль Главной полицмейстерской канцелярии по руководству периферийными полицейскими органами продолжала падать, руководство ими все более переходило к губернским канцеляриям, которые руководили полицмейстерскими конторами в губернских центрах непосредственно, в провинциальных и уездных – через провинциальные и воеводские канцелярии. В Наставлении губернаторам 1764 г. предусматривалось полное подчинение полиции в периферийных городах губернским канцеляриям.

Главная полицмейстерская канцелярия («Главная полиция») в ее наказе для уложенной комиссии (1767 г.) пыталась поднять роль и значение «директора или начальника полиции», но не нашла поддержки. На злоупотребления местной полиции (одной из причин которых было и отсутствие должного контроля за полицией на местах), указывались во многих наказах с мест в уложенную комиссию. В наказе Саратовских горожан говорилось о том, что местный полицмейстер не только ставит в ночные караулы сотских и десятских (чем дополнительно отягощает этих исполняющих уже полицейскую повинность людей), но и использует их на домашних работах. В наказах городов Архангельска, Нижнего Новгорода, Галича и других, а также Главного магистрата предлагалось уничтожить правительственные полицейские органы и передать их магистратам. Вспомнили, что именно такое решение вопроса было предусмотрено Петром I в Регламенте или уставе Главного магистрата.

Между местными магистратами и губернскими (провинциальными) канцеляриями происходила борьба за организацию полиции, влияние на нее. В 1766 г. магистраты Муром, Казани и Ельца жаловались в Сенат, что провинциальные канцелярии отнимают у них право создавать свою полицию и самостоятельно назначают к исполнению полицейских функций офицеров. Сенат согласился с просьбой о передаче полиции в этих городах магистратам, но поставил ее под контроль губернаторов. Таким образом, с мнением растущей буржуазии уже считались, но правительственный контроль через чиновничье-дворянские органы не только сохранялся, но и ужесточился. Магистраты, так и не став полновластными в городах, после утери мощной поддержки из центра уже не могли выступать в той роли, которую пытался отвести им Петр I. Полиция продолжала развиваться как преимущественно карательный орган государства.

Развитие государственного механизма России в последней трети XVIII века происходило в условиях нарастающих социально-экономических и политических противоречий. С одной стороны в стране интенсивно развивался капиталистический уклад, на умы оказывали влияние буржуазные идеи западно-европейских просветителей, французская буржуазная революция, с другой – завершалось оформление феодально-сословного строя с максимальным возвышением господствовавшего сословия, правовое положение которого закреплялось «Грамотой на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» (1785г.), значительным расширением крепостничества, крайним углублением бесправия крестьян. Массовая раздача населенных земель в частное владение, предоставление в 60-е гг. права помещикам наказывать крестьян по своему усмотрению, а крестьянам по сути – запрещения жаловаться на помещиков (развязавшие помещичий произвол), усиление эксплуатации крестьян, налогового гнета податного населения привели к острому социально-политическому кризису, антиправительственной войне под руководством Е. Пугачева 1773-1774 гг.

Зародившаяся в сельской глубинке война потрясла государство. Она показала слабость государственного аппарата, прежде всего местного, карательно-правоохранительного, его неэффективность в обеспечении порядка и безопасности власть и богатство имевших. Она ускорила проведение губернской реформы 1775 г., в ходе которой коренным образом было реорганизовано местное управление, созданы сословные, отделенные от администрации суды, сельская регулярная полиция, заложена основа в создание новой системы регулярной полиции в городах.

На проведение полицейской реформы 1775-1782 гг. значительное влияние оказало другое изменение политического режима, расширявшееся воздействие на государственную политику идеи просвещения.

Кроме того, по вопросам организации и деятельности регулярной полиции в городах до начала реформ 70-80-х гг. накопилось огромное количество законодательных актов. Указами о реорганизации полицейских учреждений и служб отменялись, изменялись, полностью или частично перекрывались предыдущие узаконения. Полномочия, наваленные на полицию, оказались не только не выполнимыми, но трудно обозримыми. Наряду с полномочиями по охра-

не общественного порядка и безопасности на полицию были возложены многочисленные общеадминистративные и некоторые финансовые полномочия. Полицейские органы в городах, по сути, оставались органами управления общей компетенции. Само понятие «полиция» требовало уточнения. Именно с этого и начинается внешнее проявление полицейской реформы.

Все эти факторы определили появление и содержание «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г. Согласно этому законодательному акту производилось новое административно-территориальное деление. Провинции упразднялись, а число губерний увеличивалось до 50. Предусматривалось создание губерний и уездов по числу проживавшего на соответствующих территориях податного населения – ревизских душ: в губернии от 300 до 400 тысяч, и уезде 20-30 тысяч. Две-три губернии объединялись в наместничество. Наместничества, а также отдельные губернии возглавляли наместники (генерал-губернаторы, главнокомандующие). Эти должностные лица возглавляли всю администрацию в губернии, курировали суды, им подчинялись находившиеся на территории наместничества войска.

На наместнические (губернские) правления возлагалось руководство местной полицией. Наместник провозглашался хозяином губернии.

В уездах вместо воеводской канцелярии создавался нижний земский суд во главе с земским исправником или капитаном. Однако ни нижний земский суд, ни земского исправника нельзя в полной мере назвать органами власти (управления) общей компетенции. Их функции были определены следующим образом: «1) земская полиция или благочиние; 2) приведение в исполнение законов; 3) приведение в действие повелений правления и проч.» Следовательно, нижний земский суд рассматривался (исходя из широкого понимания полиции в то время) как исполнительный орган широкой компетенции с преимущественно полицейскими функциями. Еще определеннее полицейское направление было выражено в компетенции земского исправника, который не рассматривался, подобно наместнику в губернии, хозяином на своей территории.

Нижние земские (как и уездные) суды избирались на три года местным дворянством и утверждались губернатором. В уездах, где не было дворянских имений или их было мало, земские исправники определялись наместническими правлениями из трех, представленных верхними расправами, «достойных» чиновных людей. Примечательно, что подбирали кандидатов и представляли на утверждение руководителей местной полиции в последнем случае суды второй инстанции по крестьянским делам (отсутствие или малочисленность дворянства делали ненужными и дворянские суды). Во время исполнения своих обязанностей земские исправники состояли в 9-м, заседатели из дворянства – в 10-м классах, если не имели более высокого ранга. Нижние земские суды по полицейским делам находились в непосредственном подчинении наместнических (губернских) правлений.

Земский капитан или исправник назывался в законе лишь первым из заседателей, подчеркивалось, что его служебные полномочия определяются функциями нижнего земского суда. Вместе с тем, в отдельной главе определялась

конкретная компетенция исправников, причем она была более подробно разработана, чем полномочия суда в целом.

Начинается глава с нравоучительного наставления исправнику, в котором сказано, что ему «надлежит исправлять должность свою с ревностью к службе императорского величества, с доброхотством и человеколюбием к народу, с осторожною кротостию без ослабления во всех делах и с непрестанным бдением, дабы везде установленный порядок всеми и каждым в уезде сохранен был в целости». За этим следовали предписания исправнику: следить за исполнением всеми подданными их долга и присяги, за тем, чтобы они были законопослушными и не предпринимали ничего противного; если же такое будет предприниматься, то сообщать губернскому правлению, наместнику, губернатору, не допускать нарушений, смирять нарушителей, а всем подданным помогать ему в этом.

Далее более или менее подробно регламентируются обязанности исправника по пресечению эпидемий, эпизоотий, подавлению массовых неповиновений селян, проведение следствия по правонарушениям, пресечение действий «скопищ воров», поимка беглых, «смотрение... за мостами и большими дорогами», сопровождение войск по территории уезда, отвод воинским частям квартир, пастбищ и сенокосов для лошадей, леса для нужд военнослужащих, пресечение пожаров, поощрение земледелия, трудолюбия, забота о пропитании нищих, их устройство.

В нижнем земском суде кроме исправника заседали 2-4 (в зависимости от размеров уезда) заседателя. Нижние земские суды использовали кадровую и материальную базу воеводских канцелярий, поэтому создание регулярных полицейских органов в губерниях европейской части России произошло сравнительно быстро. Уже во второй половине 70-х годов нижние земские суды действовали в уездах Тверской, Владимирской, Нижегородской и других губерний.

До губернской реформы 1775 г. учреждения регулярной полиции создавались и действовали преимущественно в городах с многочисленным, нестабильным населением, значительной промышленностью, торговлей или занимавшим ключевое военно-стратегическое положение. Пестрота, нестабильность, правовая и организационная неопределенность отличала эти полицейские формирования. По Учреждениям для управления губерний наряду с созданием сельской реорганизуется регулярная полиция в городах, в которых полицейские функции возлагались на комендантов и городничих (там, где не было комендантов).

Городничими в России называли городских приказчиков, управляющих с первой половины XVI века городами под руководством наместников великих князей (позднее – назначенных из Москвы воевод) и исполнявших в городах общеадминистративные и полицейские функции. Екатерина II, демонстрировавшая приверженность русскому языку и традициям, применила это должностное наименование для названия вводимого в уездном городе должностного лица с функциями полицмейстера. В законе не предусматривалось создания при нем коллегии (по примеру нижнего земского суда). Должностное положение городничего, как и земского исправника, не связывалось с воинской службой (хотя исправник и носил альтернативное звание капитана). Во время службы город-

ничий считался чиновником 8 класса (на уровне сухопутного майора), т.е. – рангом выше земского исправника и армейского капитана (на уровне которого было установлено в 30-е гг. должностное положение полицмейстера в губернском городе).

Городничий, в отличие от земского исправника, не избирался, а назначался по представлению наместника Сенатом. Стремление примирить и в какой-то степени уравновесить возвышавшееся дворянство и растущую буржуазию при сохранении командных высот благородного сословия проявилось в разделении административно-полицейского управления городом и сельской территорией уезда. В Учреждениях для управления губерний частично учитывались пожелания горожан о том, чтобы их полицейские дела решались их же представителем. Было предусмотрено: дела, касавшиеся купцов или мещан, рассматривать городничим в присутствии особо назначенного магистратом лица («магистратского члена»). О роли и правомочиях этого избранного в магистрат лица в Учреждениях ничего не сказано. Указано лишь, что он должен быть для того назначен магистратом, т.е. практически выбранным горожанами заседателем (ратманом) их сословного судебного органа, но по смыслу закона он был скорее понятным при рассмотрении купеческих и мещанских дел городничим. При городничих формировались правления.

Функции городничего были аналогичны функциям земского исправника. Статьи Учреждений для управления губерний, регулировавшие компетенцию городничих, едва ли не дословно повторяли положения, закреплявшие правомочия нижнего земского суда и земского исправника. Различия между ними определялись особенностями подвластных им территорий.

Городничему запрещалось (под угрозой лишения служебного места и чести) покидать город. Несудебный характер функций городничего подчеркивался в законе. Так, для наложения взыскания городничий должен был обращаться в суд. На городничего возлагалась обязанность приводить в исполнение приговоры, вынесенные городским магистратом и ратушей, а также решения наместнических правлений, «палат и прочих судов».

Первоначально губернская реформа проводилась в Европейской России. Задержано было распространение действия Учреждений для управления губерний на Сибирь, только в 1782 г. был издан указ о введении их в действие на Украине, в 1783 г. – в Прибалтике (однако в Риге указом того же 1783 г. сохранялся полицейский департамент местного магистрата).

В столицах назначается по обер-полицмейстеру. В 1780 г. московский обер-полицмейстер был выведен из подчинения «Главной полиции» и подчинен особе, «которая в Москве главное начальство имеет», т.е. генерал-губернатору. «Главная полиция» в Петербурге по функциям приравнивалась к городничим. Городничих и исправников было запрещено отягощать несвойственными им делами, в частности – «экономическими или тому подобными».

В том же 1780 г. именным указом Главная полицмейстерская канцелярия упразднялась, однако, в связи с передачей дел существовала до 1 января 1783 г., т.е. была ликвидирована уже в ходе проведения второго этапа полицейской реформы.

Если реформирование общедминистративного аппарата и судебной системы на местах на основании Учреждений для управления губерний имело в целом завершённый характер, то реформирование полиции этим законодательным актом предусматривалось лишь наполовину. Однозначно городничие учреждались в уездных городах. Вопрос о полиции в столичных и губернских городах оставался открытым. Была проблематичной коллегиальность для городской полиции. Компетенция полицейских органов по-прежнему была неопределенно широкой, частичные попытки ее ограничить не решали вопроса в целом. Продолжал быть актуальным вопрос о разработке всеобъемлющего полицейского устава.

Завершение преобразований органов местной полиции произошло 8 апреля 1782 г., когда императрица Екатерина II подписала «Устав Благочиния». Второе название Устава – «Полицейский», так как он регламентировал организацию городской полиции, определял ее функции и основные методы работы.

В конце XVIII в. и в первой половине XIX в. «Устав Благочиния или Полицейский» изменялся, дополнялся, принимались другие акты полицейского характера, но вплоть до 1862 г. он оставался основополагающим документом в деятельности полиции.

Устав имел сложную структуру (состоял из 14 глав и 274 статей) и содержал нормы как материального, так и процессуального права, при этом многие положения «Устава Благочиния» были заимствованы из «Учреждений для управления губерний Всероссийской империи», Наказов депутатских комиссий, а также из «Трактата о полиции» Н. Деламара и «Комментариев к законам Англии» У. Блэкстона.

В соответствии с Уставом все старые полицейские органы в городах были ликвидированы, а на их месте созданы новые – Управы Благочиния или Полицейские. В Управу входили городничий, приставы уголовных и гражданских дел и два ратмана (советника). Городничий и приставы являлись государственными чиновниками, а ратманы избирались из местного населения на три года. Этим подчеркивалось все большее влияние городской буржуазии при осуществлении правоохранительной деятельности. В столичных городах и городах, находящихся в военном ведомстве, устанавливался несколько иной состав Управы Благочиния. Главой столичной полиции являлся обер-полицмейстер, а в военных городах руководителем полиции являлся обер-комендант.

Управа Благочиния осуществляла функции в пяти основных направлениях: борьба с общеуголовной преступностью, надзор за торговлей, розыск беглых, поддержание общественного порядка при проведении религиозных мероприятий и осуществление общесоциальных задач.

Для удобства города были поделены на части, а часть в свою очередь делилась на кварталы. В части города полицейские функции осуществлял частный пристав, в подчинении у которого находились два градских сержанта и штатная команда. Функции пристава были самые разнообразные. Он осуществлял строительный и торговый надзор, разыскивал беглых, занимался охраной общественного порядка, пресекал и расследовал преступления.

Частному приставу подчинялись квартальные надзиратели и квартальные поручики, которые являлись главными полицейскими чинами в квартале.

При Управе Благочиния находились должностные лица, которые не входили в полицейское ведомство, но способствовали осуществлению полицейских обязанностей – судьи Словесного суда, частный маклер и маклер слуг и рабочих людей.

Екатерина II еще в «Наказе Уложенной комиссии» провозгласила принцип «лучше предупредить преступление, нежели наказывать», тем самым определила приоритетные действия полиции. Одним из важных направлений деятельности полиции в данной сфере стало поддержание паспортного режима и контроль за миграцией населения. Полиция проверяла паспорта у подозрительных лиц, задерживала лиц без документов, выясняла места их прежнего проживания, устанавливала пристанодержателей.

Превентивные мероприятия полиция осуществляла с учетом совершаемых преступлений. «Устав Благочиния» закрепил шесть основных видов преступлений (против веры, против порядка управления, преступления, совершаемые при проведении массовых мероприятий, правонарушения антиобщественного характера, имущественные преступления и преступления против личности), которые необходимо было не только раскрывать, но и предупреждать. В целях профилактики религиозных преступлений полиция пресекала кликушества, драки, закрывала участки улиц и выставляла караулы при проведении религиозных обрядов вне храмов, как православных, так и принадлежащих другим конфессиям. Полиция запрещала торговлю спиртными напитками и народные гуляния в праздничные и воскресные дни до окончания крестного хода и литургии. Это распространялось на все питейные заведения, расположенные в 20 саженьях и менее от церкви и от пути крестного хода.

Деятельность полиции по предупреждению правонарушений против порядка управления заключалась в задержании и доставлении в полицию или места заключения распространителей подложных указов и лживых слухов, организаторов и участников массовых беспорядков.

Пресекая правонарушения антиобщественного характера, к которым относились пьянство, проституция, содержание притонов, нецензурная брань в общественных местах и т.д., полиция использовала различные меры предупредительного характера. В борьбе с проституцией (непотребством) осуществлялся контроль за соблюдением запретов на вход в питейные заведения и бани (для мужчин) проституток, проводился досмотр домов, в отношении которых имелись основания полагать, что они использовались для непотребства. В качестве мер пресечения полицией применялось задержание и доставление в полицию проституток и лиц, занимающихся посредническими услугами или предоставляющих для непотребства помещения, выявление и принудительное лечение лиц, заразившихся венерическими заболеваниями. В некоторых случаях мерой пресечения являлось содержание под стражей, в тюрьме или на казенных предприятиях «непотребных девок и сводниц» до установления их личности, а также закрытие непотребных домов.

Особое место во всех профилактических мероприятиях занимало предупреждение пьянства. В качестве мер пресечения использовалось задержание и доставление лиц, находящихся в нетрезвом состоянии, а также закрытие питейных заведений, ведущих торговлю в неурочное время.

«Устав Благодичиния» регламентировал деятельность полиции по предупреждению преступлений против личности. Полицейские пресекали кулачные бои, стрельбу из оружия в домах и «бросание ракет». Особое внимание уделялось ношению и производству оружия. Для пресечения подобных преступлений полиция требовала прекратить противоправные действия при возникновении ссор, побоев и драк; применяла физическую силу и оружие (хотя правовая регламентация этих действий отсутствовала); задерживала и доставляла виновных в Управу Благодичиния; изымала оружие у лиц, не имеющих право на его ношение; конфисковала остроконечные ножи и подобные предметы у частных лиц, продавцов и изготовителей подобных изделий; налагала опеку на имение, при злоупотреблении властью помещиков.

Регламентация предупреждения наиболее распространенных видов имущественных преступлений осуществлена была довольно слабо. Для предупреждения разбоев производилась вырубка кустарников и деревьев вдоль дорог, а также поощрялись доносы на пристанодержателей. Лицам, указавшим место пребывания разбойников или дезертиров, выплачивалось по 5 руб., а указавшим на пристанодержателей отходила 2/3 их имущества, а 1/3 шла в казну.

Различный характер имущественных преступлений обусловил применение полицией различных мер предупредительного характера. Преследуя азартные игры, полиция использовала следующие виды предупреждения данного деяния: досмотр домов и иных помещений, в отношении которых имела информация, что они используются для проведения азартных игр; поощрение доносов на организаторов азартных игр и игроков. В качестве мер пресечения использовались задержание и доставление в полицию лиц, так или иначе участвовавших в игре; аннулирование долгов и закладных установленных в результате игры.

Устав также регламентировал деятельность полиции по раскрытию преступлений. По общему правилу процесс начинался с подачи челобитной о совершенном преступлении. Однако наряду с этим правилом Устав закрепил и другие поводы для начала уголовного преследования, к коим относились «устные жалобы, прошения, уведомления, извещения или донесения», хотя в практической деятельности существовали и другие основания (объявления и рапорты).

Действия частного пристава при расследовании преступлений зависели от многих факторов. Во-первых, каков был вид преступления (против личности, собственности и т.д.), во-вторых, задержано или не задержано лицо, совершившее преступление; в-третьих, если лицо не задержано, опознано оно очевидцами или нет и т.д.

«Устав Благодичиния» выделял четыре вида преступлений: 1) против личности (ст. 267); 2) посягающие на места жительства или обитания (ст. 268-269); 3) посягающие на имения (ст. 268-269) и 4) преступления в виде «лживого поступка или против общего правосудия или против народной тишины» (ст. 271, 272 и т.д.).

Для каждого вида преступлений Устав предусматривал определенный предмет доказывания, то есть совокупность фактических данных, которые необходимо было установить в процессе расследования. При получении информации о совершенном преступлении частный пристав составлял краткий рапорт о происшествии, который направлялся в Управу Благочиния, а затем прибывал на место совершения преступления, где подробно допрашивал всех потерпевших, выясняя, имел ли место факт преступления и кто мог совершить данное деяние.

Пристав изыскивал «гласные» доказательства, то есть искал очевидцев, свидетелей или иных лиц, что-либо знающих о совершенном преступлении. Исследовались также «негласные» доказательства, то есть в ходе осмотра места происшествия изымались и изучались вещественные доказательства. Получив доказательства, пристав определял относимость их к делу и достоверность, и в случае их полноценности все данные вносились в протокол, который составлялся на месте происшествия.

Вся предварительная информация, полученная в ходе осмотра, допроса потерпевших и очевидцев, направлялась городничему в Управу Благочиния, который и определял общую стратегию расследования преступления. Производство следственных и розыскных действий, адресованных частным приставам, оформлялось в виде Приказа городничего. В Приказе каждый пристав получал конкретную задачу или задачи (например, «взять в присутствие Управы Благочиния», то есть задержать подозреваемых, произвести обыск, освидетельствование и т.д.). Однако главным лицом, осуществлявшим раскрытие преступления, являлся тот частный пристав, на территории которого было совершено преступление, поэтому он мог самостоятельно, без участия городничего, производить расследование.

Установление виновного (виновных) в совершении преступления достигалось различными способами. Очень часто подозреваемый в совершении преступления становился известен сразу после осмотра и допроса свидетелей. В случае если подобного не происходило, частный пристав ориентировал подчиненных себе квартальных надзирателей и поручиков на раскрытие данного преступления. Квартальные, в свою очередь, активизировали работу с сотскими и десятскими, которым вменялось выявлять людей, «у которых вдруг появились лишние деньги или пожитки».

Остальные действия частного пристава, регламентированные Уставом, относятся к моменту, когда уже установлено лицо, совершившее преступление. Пристав не мог лично осуществлять негласные розыскные мероприятия, однако именно к нему стекалась вся информация, полученная гласным и негласным способом.

Если личность обвиняемого стала известна и имелась точная информация, что он находится за пределами города, то для поиска преступника (преступников) через Наместническое или Губернское правление посылались распоряжения в близлежащие города и уезды.

При обнаружении и задержании подозреваемого, полицейские чины доставляли его к частному приставу независимо от времени суток, где он немедленно допрашивался. При производстве дознания и следствия наряду с допросами, ос-

мотрами и обысками, освидетельствованиями применялись инновационные следственные действия, такие как следственный эксперимент и прообразы экспертиз, но они не давали однозначного ответа по поводу виновности или невиновности лица. Также виновность лица могла быть установлена на очной ставке.

При рассмотрении дела Управы Благодичиния выносили одно из двух решений: 1) если было совершено правонарушение, то выносился окончательный приговор по существу дела; 2) если было совершено преступление, то материалы дела направлялись в суд.

Деятельность полиции по предупреждению и раскрытию преступлений хотя и не нашла должного отражения в Уставе Благодичиния, оставалась одним из главных направлений работы органов правопорядка вместе с тем некоторые мероприятия полиции по предупреждению преступлений были освещены довольно полно (например, предупреждение преступлений против веры).

Другим значимым направлением деятельности полиции являлась охрана общественного порядка. Она складывалась из проведения комплексных мероприятий, хотя полицейские чиновники сами только в исключительных случаях выставлялись на патрулирование, а непосредственно охраной общественного порядка занимались штатные городские команды, местное население, а в случае необходимости и армейские подразделения, расквартированные в уезде или городе. В Уставе закреплялись действия частного пристава и квартального надзирателя при осуществлении охраны общественного порядка, а главы «Запрещении» и «Взыскании» перечисляли противоправные действия, посягающие на общественную безопасность, которые полиции вменялось пресекать.

Полиция охраняла общественный порядок при проведении массовых мероприятий и крестных ходов. Она выставляла дополнительные караулы с целью предупреждения правонарушений и недопущения столкновений и давок. Полицейские чины поддерживали безопасность уличного движения, пресекая быструю езду, надзирая за состоянием транспортных средств, оказывая помощь пострадавшим и регулируя дорожное движение.

Органы правопорядка пресекали массовые беспорядки, драки и дуэли. Для этого использовались как ненасильственные методы (требование разойтись, примирение сторон), так и методы принуждения (доставление в Управу Благодичиния). В рамках охраны общественного порядка полиция осуществляла надзор за проведением лотерей. Управа Благодичиния давала разрешение на распространение лотерейных билетов, пресекала азартные игры, задерживала виновных и изымала незаконно полученный доход.

В ведении полиции находилась и торговля, надзирая за которой органы полиции пресекали незаконный оборот алкогольных напитков, контролировали время открытия и закрытия питейных заведений, следили за ценами и качеством товаров, пресекали обмеривание, обвешивание и обсчет населения.

В рамках охраны общественного порядка полиция надзирала за печатью. Управы Благодичиния давали разрешение на открытие частных типографий и осуществляли цензуру печатной продукции. Но чины полиции, не имея должного образования, допускали много ошибок при цензуре, что привело к необходимости изъятия из ведения полиции этой функции.

Полиция принимала активное участие в контроле за общественной жизнью. Проводя политику просвещенного абсолютизма, Екатерина II допускала возможность объединения людей в общественные организации. С одной стороны, правительство допускало подобные корпорации, а с другой – ставило их под жесткий контроль со стороны властных структур.

Деятельность полиции в сфере надзора за общественными объединениями заключалась, во-первых, в даче разрешений на открытие обществ и, во-вторых, осуществление надзора за их деятельностью. Общества носили чаще сословный характер (дворянские, купеческие и т.д.), однако некоторые из них создавались и по другим принципам. Наибольшее опасение у правительства вызывала деятельность дворянских организаций, которые были более сплоченными и осведомленными о событиях, происходящих в Европе.

Важным нововведением было то, что охраной общественного порядка стали заниматься профессионально, особенно это касалось крупных городов. Но государство не смогло отказаться от использования местного населения, так как, во-первых, не хватало денежных средств, а, во-вторых, это обеспечивало организацию взаимного контроля населения, что было характерно для идеологии и практики полицейского государства.

Подведем некоторые итоги. Принятие «Устава Благочиния или Полицейского» 1782 г. явилось продолжением законотворческой работы Екатерины II по совершенствованию системы государственного управления. Данный Устав, как и принятые ранее «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г., закрепляли и развивали принципы полицейского государства с мельчайшей регламентацией всех сфер жизни сословного общества.

Созданные Екатериной II органы городской полиции просуществовали в России около 80 лет. В ходе реформ полиция превращается в специализированный орган государственной власти с четко определенной компетенцией. Происходит усиление низового аппарата полиции, они отделяются (хотя и не полностью) от судебной власти. Екатерина II действовала в основном с учетом интересов российского дворянства, что отразилось на структуре, компетенции и порядке формирования органов полиции. Важное значение имело закрепление принципа децентрализации органов полиции, который в государстве с большой территорией, неравномерным экономическим и социальным развитием и многонациональным населением являлся более предпочтительным и способствовал активизации работы местной власти.

Определенные изменения в организации, компетенции и месте полиции в государственном механизме произошли при Павле I. Он традиционно для абсолютизма рассматривал полицию как важнейшую часть механизма государственной власти, как «душу гражданства». Современники отмечали, что первых дней царствования чувствовалась активизация деятельности полиции по регламентации частной жизни подданных, беспрекословного выполнения ими повелений верховной власти.

В 1796 г. при новом разделении Империи на губернии и утверждении штатов для них должности городничего (для городов, где не было военных комендантов) и земского исправника были сохранены. Коменданты, не имевшие в

своем подчинении воинских команд, переименовывались в городничих и поступали в распоряжение гражданских властей, т.е. губернаторов. Таким образом, происходило дальнейшее разделение видов городской полиции по составу и управлению – полицейские обязанности комендантов были закреплены в новом воинском уставе и подтверждены специальным указом от 18 марта 1787 г.

Постоянные изменения, перемещения, слияния и разделения воинских частей, характерные для данного периода, приводили к путанице в организации городской полиции. При выводе гарнизона из города на место коменданта назначался городничий, при возвращении его должность упразднялась, причем организация полиции во всех подобных случаях нуждалась в «высочайшем утверждении».

С введением должности полицмейстера, постоянно присутствующего в городе сначала в Новгороде и Твери, а затем и в других городах, началась новая реорганизация городской полиции.

В 1799 г. во все губерньские города по примеру Новгорода и Твери назначались полицмейстеры с соответствующим штатом полицейских служителей. Кроме полицмейстера и двух его помощников, назначаемых губернатором, город был обязан содержать избираемых частных приставов и квартальных надзирателей, причем не обязательно по числу кварталов, а исходя, если не из потребностей, то из финансовых возможностей города. Должность квартальных поручиков упразднялась. Если в городе был военный комендант, полицмейстер являлся его помощником по полиции. Такое положение уже существовало в городах-резиденциях Гатчине и Павловске. Как устройство гатчинских полков было примером для реорганизации армии при Павле I, так в определенной степени и гатчинская полиция послужила образцом для реорганизации городской полиции.

В уездных городах полиция по-прежнему возглавлялась городничими. Введение должности полицмейстера с соответствующим штатом ликвидировало Управу благочиния, сокращая тем самым число судебных инстанций, аппарат городского самоуправления, усиливая полицию города. Мероприятия по преобразованию полиции находились в общем русле политики Павла I по ограничению дворянского, городского самоуправления, местной администрации и судебного аппарата при усилении центральной власти.

В дополнение к указу о введении должности полицмейстеров, губернаторам и комендантам предписывалось лично формировать штаты полиции из числа чиновников. Началось дальнейшее разделение – «специализация» армии и полиции. В 1800 г. полиция была признана как «часть гражданская».

Компетенция полиции была расширена путем возложения контроля за исправным отношением к службе чиновников и исполнением новых предписаний властей, регламентирующих личную жизнь подданных.

Добиваясь более эффективного действия всех звеньев государственного механизма, Павел I не обошел и полицию. Для борьбы с сокрытием преступлений полицией было приказано отсылать в губерньскую уголовную палату и материалы по нераскрытым уголовным преступлениям для ревизии, так как многие преступления оставались нераскрытыми из-за «недостаточного исследования»

со стороны полиции. Губернатору вменялось в обязанность следить за соблюдением данного положения.

Своеобразной и вполне в духе павловского царствования мерой по усилению эффективности руководства полицией было возложение на губернаторов, комендантов, полицмейстеров материальной ответственности при хищении, краже казенного имущества, разбойных нападениях на почту, что активизировало административное усердие полицейских начальников. По всем вопросам устройства и организации полиции губернаторы обязаны были обращаться непосредственно к императору, который при отсутствии центральных органов полицейского управления лично занимался преобразованием полицейских служб, разработкой штатов и т.д. Просьбы местных властей, как правило, сводились к увеличению численности полиции. Удовлетворяя их, за короткое время была преобразована, расширена полиция в Киеве, Казани, Иркутске, Оренбурге, Ярославле, централизована полиция на Екатеринбургских заводах и т.д. Павел I призывал местные власти обеспечить порядок не только чрезмерно увеличивая полицию, но и ставил перед ней задачу «искоренения шаек, воров, разбойников», что скорее отражало веру императора во всемогущество его указов, чем понимание реальных возможностей полиции в борьбе с преступностью.

В это время для полицейских служащих были введены специальные жетоны, указывающие их должность.

В годы царствования Павла I произошли изменения в организации петербургской и московской полиции, согласно принятым в 1800 г. Уставам столичного города Санкт-Петербурга и Москвы.

Непосредственным руководителем полиции в этих городах был обер-полицмейстер, подчинявшийся военному губернатору. Город в полицейском отношении разделялся надвое (в каждой половине города назначался полицмейстер), затем на так называемые «части» (во главе ее был частный инспектор) и кварталы (в квартале имелся унтер-частный инспектор и подчиненные ему два квартальных комиссара, каждый из которых отвечал за половину квартала). Обер-полицмейстер и полицмейстеры Санкт-Петербурга и Москвы назначались императором.

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

Планировалась распространить устройство полиции в столицах на другие города России, но это не удалось, поскольку в 1801 г. Павел погибает в результате заговора. Кстати, активными участниками заговора была значительная часть столичного дворянства, недовольного тем, как вспоминал современник, что полиция вмешивалась в их личную жизнь, а Санкт-Петербург в результате «многочисленных полицейских мероприятий» перестал быть похожим на современную столицу, приняв вид маленького немецкого городка. Организатор заговора граф Пален, будучи военным губернатором Санкт-Петербурга, нередко использовал подчиненную ему полицию для того, чтобы доводить распоряжения императора до абсурда, вызывая раздражение и недовольство столичного дворянства Павлом I.

Мероприятия Павла I не смогли существенно повлиять на систему органов внутренних дел. И в целом, несмотря на трансформацию политических, социальных, экономических отношений, в первой половине XIX в. полицейские органы не претерпели существенных изменений и во многом сохраняли методы работы, заложенные «Уставом Благочиния или Полицейским».

Создание Министерства внутренних дел привело к ограничению полномочий местной власти только в отношении комплектования органов полиции и осуществления контроля за ее деятельностью.

Реформа полиции 1862 г. изменила организационные принципы и порядок формирования полиции, определявшихся ранее «Уставом Благочиния», не затронув при этом существенно форм и методов ее деятельности.

5. Η επίσημη διαμόρφωση του 1802 α είναι ουσιαστικά η διαμόρφωση της αρχικής οργάνωσης των εσωτερικών πραγμάτων στην αρχή του 19ου αιώνα

Начало XIX века связано с весьма серьезными изменениями, как в государственном механизме российского государства, так и в системе органов внутренних дел. Прежде всего, это следует отнести к министерской реформе правительства Александра I. Манифестом от 8 сентября 1802 года «Об учреждении Министерств» основные руководящие государственные функции были переданы восьми Министерством: военно-сухопутных сил, военно-морских сил, иностранных дел, юстиции, коммерции, финансов, народного просвещения и министерство внутренних дел. Они пришли на смену коллегиям и строились на строгом распределении полномочий, жесткой иерархии и единоначалии министра. В Манифесте подчеркивалась личная ответственность министра за состояние дел во вверенном ему ведомстве. Он «должен иметь непрерывное сношение со всеми местами, под управлением его состоящими, быть сведущим обо всех делах, которые в них производятся». Министры имели право законодательной инициативы. Ежегодно они должны были представлять отчеты о деятельности министерства Императору и Сенату. Формально Сенат мог отменить распоряжение министра, если оно не соответствовало действующему законодательству. Но поскольку министры имели право личного доклада Императору и часто реализовывали его устные распоряжения или получали от него одобрение своих действий, то слагали с себя всякую ответственность.

Следует отметить, что так называемое министерское руководство, как единоличное, не было принципиально новым в осуществлении государственного управления в России. Консолидация власти в руках директора коллегии в конце XVIII века и существовавшие ранее Верховный тайный совет при Петре III и Кабинет при Анне Иоановне, где власть над определенными отраслями государственного управления сосредоточивалась у «верховника», или министра, были тому примером. Усиление их власти шло за счет уменьшения влияния Сената.

Особое место в ряду образованных ведомств занимало министерство внутренних дел. В его задачу входило «пещись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей Империи». Вследствие

чего министерство стало самым большим и многофункциональным, оно сосредоточило в своих руках большой объем внутренних функций государства.

Структура министерства включала в себя четыре основных подразделения, получивших название экспедиций.

Первая заведовала «делами народного продовольствия и соляной части», третья (экспедиция государственного хозяйства) занималась вопросами «усовершенствования земледелия», управляла государственными фабриками и заводами, добычей торфа, каменного угля, обеспечивала переселение крестьян на новые земли, следила за состоянием дорог. В 1806 году первая и третья экспедиции МВД были объединены.

Четвертая называлась «экспедицией общественного призрения». В ее ведении были больницы, «богоугодные заведения», содержание тюрем.

Управление полицией находилось в компетенции второй экспедиции. Она называлась «экспедицией спокойствия и благочиния» и состояла из двух отделений. На 1-ое отделение возлагались: сбор сведений о происшествиях, предотвращение «ложных слухов», а главное – наблюдение за повиновением крестьян законной власти, что входило в задачи сельской полиции. 2-ое отделение руководило городской полицией и пожарными командами. В него также направлялись жалобы на полицию.

Первым министром внутренних дел был назначен граф Виктор Павлович Кочубей – крупнейший государственный деятель России первой половины XIX века, один из инициаторов и авторов проекта создания министерств. По мнению А.С.Пушкина, никто как В.П.Кочубей «так превосходно не решал трудных вопросов, не приводил мнений к согласию...». Во многом это умение определялось тем, что первый министр внутренних дел «был человек хорошо воспитанный, – и это у нас редко». Заместителем министра был один из членов Негласного комитета и друг Александра I граф Павел Александрович Строганов. Начальником канцелярии министерства внутренних дел был назначен Михаил Михайлович Сперанский. В должности начальника канцелярии М.М.Сперанский «показал силу своего творческого ума, внес в действия министерства жизнь, одушевление, инициативу».

По свидетельству современника, наличие в руководстве МВД хорошо подготовленных людей приводило к тому, что его организация, деятельность нередко служили образцом для других ведомств. «Между прочими заслугами министерства внутренних дел должно считать не последнюю исправление и обогащение русского делового слога».

Для описания всех реорганизаций, происходивших в МВД, при канцелярии было создано «общество дворян» из 10 человек, которое помимо связей с уездными и губернскими дворянскими собраниями должно было «описывать историческое начало и перемены в каждой части министерства».

Одним из первых вопросов, который пришлось решать руководству МВД, было материальное обеспечение служащих полиции, которые «не могли жить по средствам вследствие мизерности получаемых ими окладов, что нередко приводило к реализации ими возможностей, имевшихся у полицейских для получения «небезгрешных доходов». По инициативе МВД в сметы городских

расходов были включены специальные статьи на содержание полиции: «на жалование по штату, на провиант и обмундирование, на фураж, содержание пожарного инвентаря, на дрова, свечи».

Заметным явлением общественно-политической и культурной жизни России в начале XIX века стало издание министерством внутренних дел в 1804-1809 гг. первого в истории страны официального периодического журнала. Он назывался «Санкт-Петербургский журнал». В его издании принимал участие министр внутренних дел В.П.Кочубей, М.М.Сперанский и даже сам Александр I. В первом разделе журнала публиковались императорские указы, распоряжения Сената, министров.

Большой общественный резонанс вызывала публикация в «Санкт-Петербургском журнале» отчетов министра внутренних дел о деятельности вверенного ему ведомства. Были обнародованы сведения о количестве умышленных убийств, самоубийств, «нечаянных смертей», т.е. произошедших в результате несчастных случаев, пожаров. Как с удивлением отмечал один их иностранных наблюдателей в России, впервые «публике раскрывались даже возмущения, вызванные неудовольствием крестьян». Во втором разделе журнала публиковались материалы об организации и деятельности государственных учреждений, в том числе и полиции, тюрем в зарубежных странах, а также статьи по вопросам права, экономики.

С 1809 года по 1819 год МВД издавало официальную газету «Северная почта». Она выходила два раза в неделю и была важнейшим источником информации для большинства граждан (особенно в период Отечественной войны 1812 года) о событиях, происходящих в России и за рубежом.

В 1806 году на основе обобщения и анализа деятельности министерства внутренних дел В.П.Кочубей и М.М.Сперанский подготовили проект его реорганизации, который был утвержден Александром I. Некоторые функции по руководству государственным хозяйством были переданы в другие министерства и ведомства. В состав МВД вошел почтовый департамент. Помимо экспедиций и входивших в них отделений были образованы новые структурные подразделения, так называемые столы. В каждом отделении было несколько столов, руководимых столоначальниками.

Существенной реорганизации подверглась экспедиция спокойствия и благочиния, получившая название экспедиции государственного благоустройства. Она состояла из двух отделений и пяти столов. Первый стол 1-го отделения занимался сбором сведений обо всех происшествиях, преступлениях, о прибывших из-за границы и выезжающих из страны, контролем за «благочинием публичных зрелищ и собраний». В ведении первого стола были создававшиеся с 1809 года в Санкт-Петербурге и Москве, а затем и в других крупных городах, «полицейские адресные конторы, в которых обязаны регистрироваться люди обоих полов и любого сословия, работающие по найму в любом частном доме». Для того, чтобы получить разрешение на жительство, иностранцы должны были заполнять соответствующую анкету и обменивать паспорт. Ведение адресных контор расширило возможности полиции по контролю за жителями крупных городов Российской Империи. Второй стол следил за состоянием дорог и соблюдением порядка на них, устанавливал штаты городских по-

лицейских команд, ночной и пожарной стражи, служителей тюрем, организовывал и контролировал доставку осужденных к местам отбытия наказания, участвовал в организации рекрутского набора в армию. Основной задачей третьего стола первого отделения было назначение, награждение и увольнение полицейских чиновников. Во 2-ом отделении экспедиции государственного благоустройства рассматривались жалобы на полицию по поводу «медлительности, проволочки, насилия личности и имущественного».

Экспедиция государственного благоустройства была самой большой в министерстве внутренних дел. Более половины из 25 тысяч входящих в МВД документов и 16 тысяч исходящих из него относились к компетенции экспедиции государственного благоустройства.

Определенная в 1806 году структура МВД и круг его задач остались без изменений до 1810 года, когда произошла очередная значительная реорганизация системы государственного управления, в результате которой было образовано министерство полиции.

Министерская реформа 1802 года не исчерпала планов Александра I по усовершенствованию системы государственного управления. По поручению Императора М.М.Сперанский к 1809 году подготовил проект существенной реорганизации механизма государственной власти. Проект предусматривал даже создание выборной законодательной Государственной Думы. В то время это не было осуществлено. Но в 1810 году был создан новый законосовещательный орган – Государственный совет, и реорганизована система министерского управления.

Одним из важнейших результатов этой реорганизации было создание нового министерства полиции. Обосновывая необходимость изменения системы центрального управления, М.М.Сперанский отмечал, что министерства в том виде, в каком они были созданы в 1802 году, «нуждаются в исправлении настоящего их несовершенства, прежде всего некоторой неточности и несоразмерности в разделении дел между ними». Это, прежде всего, относилось к министерству внутренних дел, в котором помимо управления полицией был сосредоточен значительный объем функций по руководству различными сферами хозяйственной, государственной жизни.

В 1803 году М.М.Сперанский в «Записке об устройстве судебных и правительственных учреждений в России» писал, что управление полицией – это «главный предмет всякого правительства». Он предлагал создать специализированный центральный орган управления полицией, что и было реализовано Манифестом «О разделении государственных дел на особые управления с назначением предметов, каждому управлению принадлежащих» от 25 июня 1810 года. Все государственные дела разделялись на пять основных направлений, среди них – обеспечение внутренней безопасности, поручавшееся министерству полиции. Его задачами, помимо борьбы с преступностью, являлись: проведение рекрутского набора в армию, охрана государственных запасов продовольствия, таможенный контроль, содержание осужденных, обеспечение исправности и безопасности путей сообщения. Оно должно было также осуществлять явный и тайный надзор за иностранцами в России, исполнять цензурные функции.

В силу важности функций, исполнявшихся министерством полиции, для него первого было разработано и одновременно с Общим учреждением министерств опубликовано Учреждение и наказ министру полиции, ставшее нормативной основой его организации и деятельности. Его составной частью были «правила особенной ответственности министра полиции». Действуя в «обстоятельствах чрезвычайных» (определение и условия «чрезвычайности» не давались), министр полиции мог требовать в свое распоряжение войска, причем минуя военное министерство и давая непосредственные распоряжения командирам полков. Министр полиции для поддержания порядка на территории Империи получал право использовать части Корпуса внутренней стражи, созданного в 1811 году. Хотя Корпус внутренней стражи входил в состав сухопутных сил армии и за его формирование и подготовку отвечало военное министерство, но в оперативном отношении он подчинялся Министру полиции. Специальный параграф Общего учреждения министерства предусматривал освобождение министра от ответственности за превышение власти, если он действовал «в видах общей безопасности».

В министерстве полиции создавались новые структурные подразделения: совет министра, в который входили высшие чиновники этого ведомства, а при директорах департаментов создавались так называемые общие присутствия, состоящие из начальников отделений. Министерство полиции состояло из трех департаментов: департамент полиции хозяйственной; департамент полиции исполнительной; медицинский департамент, а также общей и особенной канцелярии министра.

В компетенцию департамента полиции хозяйственной входил контроль за соблюдением снабжения городов, особенно Петербурга и Москвы, продовольствием, за пресечением спекуляции, а также надзор за смиренными и рабочими домами.

Основным подразделением министерства стал департамент полиции исполнительной, образованный на основе экспедиции государственного благоустройства МВД.

Наряду с формированием кадров различных полицейских служб первое отделение департамента исполнительной полиции собирало статистические данные, занималось регистрацией происшествий, фактов рождения и смерти, для чего были введены специальные формы учета.

Второе отделение осуществляло надзор за проведением следствий по уголовным делам, а также «полиции дел судебных», контролировало исполнение полицией судебных приговоров.

Третьему отделению было поручено содействовать в организации и проведении общих ревизий губерний, на него возлагались также содержание земского ополчения (милиции), поимка дезертиров и др.

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

В период Отечественной войны 1812 года министерство полиции обеспечивало порядок в тылу действующей армии, взаимодействуя в этом с военным командованием, а также занималось конвоированием, размещением и содержа-

нием военнопленных. Важнейшей задачей министерства полиции было проведение рекрутских наборов и, особенно, борьба с дезертирством и побегам крепостных крестьян от своих владельцев. По инициативе министерства полиции был издан указ об усилении ответственности за укрывательство дезертиров и беглых, так как «Военные действия развили бродяжничество до чрезвычайности. Многочисленные побег обнаружались из рекрутских партий, войска, помещичьих и государственных крестьян». Министерство полиции обеспечивало восстановление администрации на территории, освобожденной от захватчиков.

Кроме охраны внутренней безопасности министерство полиции надеялось правом надзирать за «окончательным исполнением законов по всем вообще министерствам». Министр полиции имел право требовать сведения от всех местных органов, минуя соответствующие им министерства. В министерстве полиции для ведения секретного делопроизводства, исполнения поручений министра государственной важности, была создана особенная канцелярия министра полиции.

Практика деятельности министерства полиции привела к тому, что функции особенной канцелярии значительно расширились. К 1819 году она уже состояла из трех отделений и секретной части. Первое отделение следило за выездом за границу российских подданных и въездом в страну иностранцев. Второе отделение собирало сведения о книжных лавках и типографиях. В компетенцию третьего отделения входил надзор за «подозрительными людьми», религиозными сектами. Секретная часть контролировала «размещение по городам высланных из столиц», а также занималась делами о злоупотреблениях чиновников полиции».

Возрастанию значения особенной канцелярии способствовало и то, что Император, понимая, какая власть сосредотачивается в руках министра полиции, установил порядок, по которому начальник особенной канцелярии делал ему личные доклады, часто без уведомления своего непосредственного руководства. Начальник особенной канцелярии имел секретную инструкцию, данную ему Императором. Не без участия особенной канцелярии министра полиции была организована дискредитация М.М.Сперанского, обвиненного в антигосударственной деятельности и отправленного в ссылку.

Современники, не столько зная, сколько догадываясь о задачах особенной канцелярии министра полиции, видели в ней «возрождение Тайной канцелярии – позора и ужаса России в прошлом». Министерство полиции должно было следить «за нераспространением бесцензурных книг». Министр полиции имел право конфисковать книги, прошедшие цензуру, но в которых, по его мнению, «допущены места и выражения, общему порядку и спокойствию противные...». Для реализации этой задачи в министерстве полиции был создан цензурный комитет.

Образование министерства полиции с неудовольствием было воспринято значительной частью общества и влиятельных государственных деятелей. Одной из причин тому стало то, что практика функционирования министерства полиции не только не дала ожидаемых результатов, а, наоборот, усложнило и запутало взаимодействие местных органов.

Вопрос о целесообразности существования министерства полиции встал вместе с попытками ревизии реформ Сперанского. Примечательно в этой связи высказывание министра внутренних дел О.П.Козодавлева, определившего, что министерство полиции «само по себе есть урод». Министерство рассматривалось его противниками как «учрежденное по неправильным понятиям», усложнявшее деятельность губернских органов, увеличивавшее финансовые издержки. Предлагалось вернуть функции управления полицией в МВД.

Немаловажной причиной ликвидации министерства полиции было желание не только усовершенствовать, но и уменьшить расходы на содержание государственного аппарата.

Последней каплей в определении судьбы министерства стали выводы ревизии полицейских учреждений, проведенные по личному указанию Императора. Среди вопиющих недостатков отмечалось то, что полусгнившие дела обнаруживались, например, в навозе во дворе полиции, или в остроге арестанты спокойно изготавливали фальшивые ассигнации.

Ликвидация министерства была предрешена. Бывший министр внутренних дел В.П.Кочубей, вновь назначенный на этот пост в 1819 году, обосновал перед царем необходимость возвращения функций управления полицией в МВД, ликвидировав не пользовавшееся популярностью министерство полиции.

После смерти в 1819 году министра полиции С.К. Вязмитинова нового назначения не последовало. Руководство министерством временно было передано председателю комитета министров. А управляющий особой канцелярией министра полиции докладывал о ее деятельности лично Императору.

В конце 1819 года при перераспределении функций между министерствами из МВД был выделен департамент мануфактур и торговли, затем почтовый департамент, а департаменты полиции хозяйственной и исполнительной вновь передавались в МВД. Это означало ликвидацию министерства полиции. Несколько позже общая канцелярия министерства полиции была слита с общей канцелярией МВД. Особая канцелярия министра полиции без изменений функций вошла в МВД.

Таким образом, в 1819 году в состав министерства внутренних дел входили: канцелярия министра, особая канцелярия, департамент государственного хозяйства и публичных зданий, департамент хозяйственный, департамент полиции исполнительной, медицинский департамент, медицинский совет, цензурный комитет. Министерству внутренних дел подчинялась Медико-хирургическая Академия, а также Главное управление духовных дел иностранных исповеданий.

В МВД департамент исполнительной полиции, как основное структурное подразделение министерства, занимавшееся непосредственно руководством полицейскими органами, подвергся некоторым изменениям: была расширена канцелярия директора департамента, образован счетный стол, увеличены должностные оклады чиновникам.

Исполнение МВД административно-полицейских и некоторых хозяйственных функций рассматривалось как «основанное на здоровом понимании государственных дел в их взаимной связи».

После реорганизации министерства внутренних дел в 1819 году существенных изменений в его структуре, функциях, компетенции до конца царствования Александра I не произошло. Ликвидация министерства полиции и передача его функций в МВД большинством высших чиновников Империи рассматривалась как правильное решение. Но через несколько лет вновь рассматривался вопрос о создании министерства полиции. Было это в начале царствования Николая I.

6. Î ðâîî ù âí óò ðâîî í èõ ääë â ãâü öàððî ãîââî èÿ Î èêîëäÿ Î

Серьезным потрясением для монархии и нового монарха Николая I стало восстание декабристов. В официальном сообщении говорилось, что беспорядки в столице организовали люди «гносного вида, во фраках». Но Николай I понимал, что целью восставших членов тайных обществ декабристов было изменение государственного устройства, реорганизация аппарата управления (в том числе и полиции - в бумагах П.И.Пестеля обнаружили проекты создания тайной полиции и использования жандармов для охраны правопорядка). На допросах арестованные декабристы приводили убедительные примеры недостатков в деятельности государственного аппарата, включая полицию. В частности, образование, а затем упразднение министерства полиции декабрист В.И. Штейнгель охарактеризовал как свидетельство «растерянности и непостоянства правительства в управлении государством». Критика злоупотреблений полиции была одним из направлений антиправительственной пропаганды декабристов.

Николай I считал, что главным недостатком в деятельности государственного аппарата, особенно его местных органов, является слабый контроль за ними центральных органов власти и управления. Новый Император не без основания полагал, что в период царствования его предшественника многочисленные реформы органов государственного управления не дали желаемого эффекта. В центральных и местных учреждениях ослабла исполнительная дисциплина, было много злоупотреблений. Это вызывало большое недовольство и в обществе.

Начальник особой канцелярии МВД докладывал Императору о настроениях, царящих в кругах столичного общества: «Все ждут если не полного преобразования, то хоть исправления в порядке управления». Николай I не собирался проводить существенных реформ государственного управления, ограничившись совершенствованием существующей системы и созданием нового органа политической полиции, что было естественно после тех потрясений, которые он испытал в период восстания декабристов.

Генерал-адъютант царя А.Х. Бенкендорф, направляя ему проект создания нового органа политической полиции, писал: «События 14 декабря и страшный заговор, подготовлявший уже более десяти лет эти события, вполне доказывают ничтожность нашей полиции и необходимость организовать новую полицейскую власть по обдуманному плану, приведенному как можно быстрее в исполнение». В июне 1826 года в составе Собственной Его Императорского Величества канцелярии было создано 3-е Отделение, ставшее вскоре известным как орган

политической полиции. Все чиновники особенной канцелярии министра внутренних дел во главе с ее начальником были переведены в состав 3-го Отделения. Таким образом, из компетенции МВД были изъяты функции политической полиции. Главнoуправляющим 3-им Отделением был назначен граф Александр Христофорович Бенкендорф, ставший одновременно и шефом жандармов.

3-е Отделение объявлялось органом «высшей полиции». Это означало, что в сферу его задач входили вопросы обеспечения государственной безопасности: сбор сведений о религиозных сектах и расколах, об антиправительственных организациях, слежка за иностранцами, борьба с фальшивомонетничеством. К функциям 3-го Отделения относились: составление для Императора ведомостей о «всех без исключения происшествиях», а также статистических сведений, «до полиции относящихся». Последнее, а также то, что жандармские офицеры, относительно независимые от местной администрации, сообщали в 3-е Отделение обо всех недостатках в ее деятельности, включая охрану общественного порядка, породили серьезные трения между МВД и 3-им Отделением. Хотя в указе о создании 3-го Отделения не говорилось о контроле за деятельностью местного административно-полицейского аппарата, об этом неоднократно упоминалось в секретных инструкциях жандармским офицерам.

Более чем полувековое (с 1826 по 1880 гг.) параллельное существование органов руководства политической и общей полицией сопровождалось постоянным соперничеством 3-го Отделения и МВД.

В докладах Императору 3-е Отделение обращало внимание на недостатки в организации и деятельности полиции, конкретных руководителей полицейских учреждений. Руководство МВД, в свою очередь, при всяком удобном случае стремилось подчеркнуть промахи в деятельности 3-го Отделения. Для «обозрения настоящего положения всех частей управлений» и выработки предложений по совершенствованию деятельности государственного механизма был создан специальный комитет во главе с председателем Государственного совета В.П.Кочубеем.

Комитет рассмотрел и вопрос об организации управления полицией Империи. Было высказано предложение вновь образовать министерство полиции. Однако оно не получило одобрения Императора. После этого комитет предложил передать в ведение МВД руководство жандармерией, а «для соблюдения единства в управлении администрацией и всеми видами полиции и для проверки получаемых известий...» командующего корпусом жандармов, заведующего высшей полицией, присоединить к МВД «в звании товарища министра или ином для него приемлемом». Данное решение комитета не было утверждено Николаем I, считавшим, что введение в МВД командира корпуса жандармов, начальника «высшей полиции» невозможно «в силу того, что на него будут возлагаться поручения непосредственно от Императора».

Попытка министра внутренних дел А.А.Закревского в 1828 году создать секретную политическую полицию в системе вверенного ему учреждения потерпела неудачу во многом благодаря противодействию со стороны руководства 3-го Отделения.

В начале царствования Николая I одной из важнейших задач, поставленных им перед собой и перед министрами, было установление жесткой, почти воинской дисциплины в деятельности центрального аппарата управления. Министром внутренних дел в 1828 году назначается опытный боевой и штабной генерал А.А.Закревский. В первом же рапорте на имя Императора новый министр сообщал: «Не смею умолчать, что почти везде встретил я не то благообразие, какое правительственным местам прилично... Нерешенных дел только по Департаменту полиции за предыдущий год набралось 979...». До наведения порядка в своих подразделениях чиновники министерства не имели права ухода в отпуск.

В 1828 году МВД состояло из канцелярии министра, совета министра, в который входили руководители департаментов, отделений, а также постоянно приглашались «сведущие люди», департамента государственного хозяйства и публичных зданий, департамента полиции, медицинского департамента и цензурного комитета.

В 1832 году в совете министра внутренних дел было образовано статистическое отделение. Оно собирало сведения не только о состоянии преступности в стране в целом и по отдельным губерниям, но и о численности населения, развитии сельского хозяйства, промышленности, торговли и многие другие.

Для чиновников МВД введена новая форма – темно-зеленый мундир с черным бархатным воротником. С 1829 года МВД стало вновь издавать свой журнал – «Журнал Министерства внутренних дел». В нем публиковались официальные документы, распоряжения, сведения о назначениях, награждениях чиновников МВД, а также статистические материалы о состоянии преступности в некоторых губерниях и городах.

В 1832 году надзор за строительством и содержанием казенных зданий был передан из министерства внутренних дел в созданное главное управление путей сообщений и публичных зданий. Тогда же в состав МВД вошло выделенное из министерства народного просвещения главное управление духовных дел иностранных исповеданий. Передача его в МВД объяснялась тем, что в понятие «охрана общественного порядка и безопасности» входил и контроль за деятельностью религиозных сект, раскольников, а также за всеми церковными организациями и объединениями, не относящимися к православной форме христианства (среди чиновников для особых поручений при министре внутренних дел, занимавшихся этими вопросами, были известные писатели В.И.Даль и А.Мельников-Печерский).

Основным структурным подразделением министерства внутренних дел являлся департамент полиции. В его функции входили вопросы определения штатной численности и формирования полицейских органов в городах и в сельской местности, а главное – контроль за их деятельностью, особенно за расходованием денежных средств, отпущенных на полицию.

Большая работа была проведена министерством внутренних дел в 1837-1838 гг., когда было решено усилить сельскую полицию. Именно сельская полиция оставалась наиболее слабым звеном в системе полицейских органов и, по сути, принципиально не менялась со времени ее образования «Учреждением для управления губерний» 1775г. Она была представлена нижним земским судом,

состоявшим из капитан-исправника и нескольких земских заседателей, избираемых дворянством уезда. Кроме того, полицейские функции осуществлялись сотскими и десятскими от крестьян. Причем последние воспринимали свои обязанности как тяжелую и непопулярную среди населения повинность, что определяло их отношение к службе. В связи с чем разрешалось брать на эти должности отставных солдат на условиях, определяемых администрацией. Таким образом, территория уезда обслуживалась весьма немногочисленным штатом полицейских служащих, которые ко всему прочему должны были выполнять различного рода поручения губернатора и губернского правления. Как следствие этого правительство констатировалось низкая эффективность решения сельской полицией задач по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

Для исправления ситуации министром внутренних дел графом Д.Н. Блудовым на утверждение императора предлагается новое Положение о земской полиции, более точно и однозначно определившего функции сельской полиции и ее должностных лиц. В соответствии с Положением уезды стали разделяться на так называемые «станы», с учетом географических, демографических, экономических и многих других факторов. Главой стана являлся становой пристав, назначавшийся губернатором. Становой пристав обязывался постоянно жить на вверенном ему участке, что обеспечивалось выделением соответствующих средств на приобретение им жилья. При приставе находился рассыльный, который также выполнял полицейские функции. В своей деятельности становой пристав опирался на сотских и десятских, выбираемых крестьянами от соответственно 100-200 и 10-20 крестьянских дворов.

Изменения коснулись и самого нижнего земского суда, с 1857 именуемого просто земским судом. При нем создается постоянно действующая канцелярия, подчиненная земскому исправнику. Канцелярия состояла из двух отделов. Первый отвечал за вопросы борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, проведения следствия, второй осуществлял контроль за выполнением сельской полицией поручений губернатора.

Кроме того, реформа государственных крестьян привела к изменению состава нижнего земского суда, в котором они получили возможность иметь двух представителей. Однако их компетенция ограничивалась делами, касающихся казенных крестьян.

Данные мероприятия позволили, с одной стороны, увеличить штаты уездной полиции, а с другой, повысить эффективность уездной полицейской системы.

В рассматриваемый период значительно расширяются контрольные функции министерства внутренних дел по отношению к местным полицейским органам. Следствием этого стало увеличение более чем в три раза числа входящих и исходящих документов. Помимо периодических ведомостей и отчетов из каждой губернии в МВД в год в среднем поступало около 130 срочных донесений, многие из них требовали такого же срочного ответа. С 40-х годов расширяется практика служебных командировок чиновников МВД с целью ознакомления с деятельностью органов городской и сельской полиции (раньше основным источником, на основании которого министерство судило о состоянии дел на местах, был отчет губернатора, где имелся специальный раздел, посвящен-

ный полиции). Среди служащих министерства внутренних дел увеличивается число так называемых чиновников для особых поручений, проводивших значительную часть времени в командировках.

Для управления департаментом (в отсутствие его руководителя) была введена должность вице-директора. В составе департамента полиции исполнительной была образована своего рода инспекторская служба – «отделение для обозрения присутственных мест министерства внутренних дел». Тогда же, справедливо ссылаясь на расширение объема работы, министр внутренних дел добился увеличения штатов вверенного ему учреждения и произвел его структурную реорганизацию, сказавшуюся на характере деятельности МВД. Вместо канцелярии министра был создан департамент общих дел, куда стекались многочисленные документы из местных административных органов. Одновременно формировалась особая канцелярия министра внутренних дел, но уже не как орган политической полиции, а как учреждение для ведения секретного делопроизводства, анализа данных негласных ревизий, материалов о злоупотреблениях чиновников полиции. В начале 40-х годов чиновниками для особых поручений МВД были выявлены злоупотребления в полиции Москвы, Петербурга, в ряде других городов. В 1847 году министерство провело ревизию полицейских учреждений в 27 (более чем в половине) губерний страны, и только в трех из них состояние полиции было признано удовлетворительным.

В 1850 году в истории министерства внутренних дел произошло своеобразное знаменательное событие – первое сокращение штатов этого учреждения. Это было проявлением новых усилий Императора Николая I для укрепления дисциплины и повышения эффективности управления. Сокращение штатов всех департаментов закончилось благополучно для чиновников министерства внутренних дел. Количество чиновничьих должностей в МВД было сокращено на 17 и составило 270 штатных единиц (в департаменте полиции исполнительной, руководившем деятельностью полицейских учреждений Российской Империи, служило около 50 чиновников. Чиновники для особых поручений при министре не входили в штат департамента).

Центральный аппарат министерства внутренних дел активно участвовал в подготовке и проведении крестьянской реформы – отмене крепостного права в России. В составе центрального статистического комитета МВД был образован земский отдел, в котором готовились многие важные материалы для крестьянской реформы. Заметную роль в ее подготовке сыграли некоторые высшие чиновники МВД, особенно заместитель министра Николай Алексеевич Милютин, министр внутренних дел граф Сергей Степанович Ланской.

Развитие министерства внутренних дел как центрального органа управления полицией, выполнение им контрольно-аналитических функций позволяло правительству более отчетливо видеть проблемы организации и деятельности местных полицейских учреждений. В начале 50-х годов XIX века в МВД стал рассматриваться вопрос о проведении полицейской реформы. Но так как она должна была затронуть и другие сферы государственно-правовой системы (это не входило в намерение Николая I), к попытке ее осуществления приступили позже, в начале 60-х годов XIX века.

Тема 2. органы внутренних дел во второй половине XIX–начале XX в.

1. Đáo ô ði ù í ðãñí í á áí ó ð ðáí í è ò ä ä ä á ò ä ð ñ ò áí ä á ù è á Ä ä ä ñ áí ä ð ä II

25 декабря 1862 г. были приняты «Временные правила об устройстве полиции в городе и уездах губерний», в соответствии с которыми уездная и городская полиция объединялись в единые уездные полицейские управления, возглавляемые уездными исправниками, которые назначались правительством. Уезды делились на станы, полицейские функции в которых выполняли становые приставы. Одновременно меняется не только структура местной полиции, но и ее компетенция. С принятием в 1864 г. Судебных уставов из ведения полиции были полностью изъяты судебные функции. 9 июня 1878 г. в уездных полицейских управлениях вводилась должность полицейского урядника, занимавшего промежуточное положение между становым приставом и сотским (низшим чином уездной полиции).

При этом необходимо отметить, что объединение не коснулось губернских и крупных уездных городов, а также столиц, где была сохранена городская полиция, независимая от уездной. Согласно «Временным правилам» 1862г. руководство ею осуществлялось полицмейстером, назначавшимся губернатором. Город делился на части, которыми руководили частные приставы. В каждой части, кроме того, предусматривались помощники пристава и полицейские надзиратели. В организации полицейских сил в столицах Москве и Санкт-Петербурге полицейские силы имели некоторые особенности. Так, во главе полиции Санкт-Петербурга стоял обер-полицмейстер, в подчинении которого находились три полицмейстера и два чиновника для особых поручений. Город делился на участки с населением от трех до четырех тысяч человек. В 1867 г. МВД утверждает Инструкцию околоточным надзирателям. С этого времени берет свое начало институт околоточных надзирателей в дореволюционной России, существовавший до 1917 г.

Реформы 60-70-х гг. существенно изменили компетенцию общей полиции, организацию местного аппарата и исполнительных структур полиции, ее ведомственных подразделений, органы политического сыска, которые приспособивались к новым социально-политическим условиям. Хотя полицейские реформы 60-70-х гг. не были прямо направлены на переустройство центрального аппарата МВД, косвенно они также повлияли на его организационную структуру и его деятельность. Сотрудники центрального аппарата были задействованы в разработке законопроектов, нормативных актов, инструкций, направлялись на места в низовые органы, а также за границу (профессор И.Е. Андреевский) для изучения зарубежного опыта работы полиции.

К началу 80-х гг. XIX в. в стране вновь нарастала социальная напряженность и обострялись классовые противоречия, что обусловило усиление в государственном аппарате роли карательных органов, в том числе и полиции. Вместе с тем определенными политическими силами в обществе это рассматривалось как препятствие для дальнейшего развития страны, что, в свою очередь, предопределило переход революционной организации «Народная воля» от аги-

тации к применению террора против представителей власти. Существовавшая правоохранительная система оказалась не в состоянии предотвратить террористические акты, ликвидировать антиправительственные организации. Требовались коренные реформы всего *Министерства внутренних дел*, в том числе его центрального аппарата.

Правовой основой к началу реорганизации послужил Указ от 6 августа 1880 г. «О закрытии Верховной Распорядительной Комиссии, упразднении III Отделения Его Императорского Величества канцелярии и об учреждении Министерства Почт и Телеграфов».

15 ноября 1880 года подписал указ «О соединении Департаментов государственной полиции и полиции исполнительной в одно учреждение – Департамент государственной полиции», который в 1883 году был переименован в Департамент полиции. Департаменту был подчинен Отдельный корпус жандармов, который являлся органом дознания по политическим преступлениям. В итоге МВД стало ведущим ведомством страны, в компетенцию которого теперь входило управление общей и политической полицией, осуществляемое через Департамент полиции.

Правительство исходило из того, что эффективность механизма управления Департаментом полиции подчиненными органами во многом определяется структурой учреждения, способной обеспечить выполнение задач, поставленных правительством. Основными направлениями в формировании структуры Департамента полиции являлись:

- создание удобного и надежного механизма осуществления Департаментом полиции основных управленческих функций;
- специализация структурных подразделений Департамента полиции в соответствии с основными направлениями деятельности общей и политической полиции;
- оптимизация состава и компетенции вспомогательной части Департамента полиции, обеспечивающей нормальное функционирование делопроизводств и надлежащие условия работы чиновников Департамента.

Одним из первых требований, которым должна была удовлетворять структура созданного учреждения, выступало обеспечение выполнения ею основных управленческих функций, в качестве которых следует отметить организационно-управленческую, правотворческую, контрольно-надзорную, финансово-обеспечительную.

Первое «распределение занятий», утвержденное 1 декабря 1880 года, разделило Департамент государственной полиции на три делопроизводства. В компетенцию 1-го делопроизводства вошло большинство вопросов организационного свойства, 2-е – ведало общей, 3-е – политической полицией. 11 июля 1881 года в Департамент государственной полиции был передан Судебный отдел, что потребовало введения нового «распределения занятий». Его основное значение заключалось в том, что оно стало отправной точкой для сосредоточения в 1-м делопроизводстве блока функций, которые можно обозначить как организационно-распорядительные, включающие в себя контрольно-надзорную, финансово-обеспечительную деятельность, а также организацию управления кадрами.

Целью введения 14 марта 1882 года нового «распределения занятий» стало определение компетенции 3-го делопроизводства Департамента полиции, в результате чего здесь сосредоточилась переписка по «предметам высшей полиции», т.е. дела политического характера.

Указом 18 февраля 1883 года Департамент государственной полиции получил новое наименование – «Департамент полиции», в него окончательно вошел реорганизованный при этом Судебный отдел. Новое «распределение занятий», утвержденное 14 марта 1883 года, объединило делопроизводства Департамента и бывшего Судебного отдела в составе 2-х отделов: I – административно-полицейского, в который вошли 1-е и 2-е делопроизводства, и II – отдела государственной полиции, к которому были отнесены 3-е, 4-е и 5-е делопроизводства. Одним из главных положений «распределения занятий» стало определение компетенции 2-го делопроизводства, которое получило наименование «законодательного» и до 1914 года осуществляло правотворческую функцию Департамента полиции.

Активность «противоправительственной» деятельности предопределила усиление специализации делопроизводств в соответствии с основными направлениями деятельности политической полиции. В 1898 году из 3-го делопроизводства в качестве самостоятельного подразделения был выделен Особый отдел, сосредоточивший свое внимание на упорядочении политического розыска в масштабах страны. Наиболее серьезные реорганизации отдела проводятся с приходом на пост директора Департамента полиции М.И. Трусевича. Особый отдел делится на два отделения, независимые друг от друга и управляемые разными вице-директорами: Особый отдел «А» и Особый отдел «Б», занимающиеся, соответственно, борьбой с политическим и общественным движением.

В период революции 1905-1907 годов существенно усилилась революционная деятельность. 3 января 1907 года Особый отдел «А» был переименован в «Особый отдел», а распределение в нем занятий организовывалось, в соответствии с «Положением об Особом отделе». Реформированная структура отдела отражала специализацию отделений по блокам политических партий.

Особый отдел просуществовал 19 лет и 2 месяца: 17 лет – как Особый отдел (1898–1914 гг.), 3 года – как 9-е делопроизводство (январь 1914 – август 1917 гг.) и 6-е делопроизводство (август 1915–сентябрь 1916 гг.).

Важнейшим шагом в процессе совершенствования структуры Департамента полиции стало создание 3 октября 1912 года централизованной информационно-регистрационной службы в виде отдельного 6-го делопроизводства, что позволило упорядочить справочные данные любого характера и существенно ускорить процесс наведения справки.

Последующие шаги по совершенствованию структуры Департамента полиции существенно не сказывались на его деятельности. Отсутствие кардинальных идей в деле совершенствования структуры Департамента полиции, а также переустройства всей полицейской машины империи, в совокупности с объективными процессами повышения революционной активности населения, привели к уменьшению эффективности деятельности Департамента, который не смог противостоять новой революционной волне.

Одной из целей создания в 1880 году Департамента государственной полиции в структуре МВД было включение высшего руководства политической полицией в систему государственного управления и соответствующее правовое закрепление его осуществления.

Деятельность Департамента полиции регламентировалась «Общим учреждением Министерств» 1811 года, которое в 1892 году предстало в кодифицированном виде в Своде законов Российской империи в качестве «Учреждений Министерств», включающих как вопросы, общие для всех Министерств, так и учитывающие специфику каждого Министерства и его составных частей в отдельности. Ведомственным документом, отразившим все тонкости внутренней регламентации Департамента, стала «Инструкция для чинов Департамента полиции» 1913 года.

Департамент полиции получил статус «главной части, Министерство составляющей». Такое положение ставило его в непосредственное подчинение министру, который был «главным начальником всех Департаментов, Министерств составляющих», осуществлял «надзор за их движением...». 25 июня 1882 года была учреждена должность товарища министра внутренних дел, заведующего полицией, что явилось важным шагом в деле централизации управления общей и политической полицией. К компетенции товарища министра принадлежало большинство вопросов управления полицией, оставляя за министром разрешение наиболее важных, связанных с его исключительным положением руководителя Министерства. Товарищ министра, к ведению которого, помимо прочего, было отнесено направление указаний и разъяснений губернаторам, градоначальникам и обер-полицмейстерам по вопросам деятельности полиции, являлся тем звеном в управленческом механизме, которое позволяло Департаменту полиции фактически руководить указанными должностными лицами в полицейском отношении, что по закону не входило в пределы его полномочий.

Непосредственное управление Департаментом полиции осуществлял директор, который был ответствен за выполнение «всего, что поставлено законами, уставами и учреждениями». К компетенции директора Департамента полиции относились вопросы взаимодействия с другими Департаментами (как Министерства внутренних дел, так и других Министерств). В пределы власти директора Департамента входила также возможность исполнения обязанностей министра в случае его болезни и «других дел».

В отношении подведомственных Департаменту учреждений предусматривалась правовая защита от неправомерных действий его чиновников. В случае усмотрения в предписаниях Департамента полиции нарушений в сторону превышения данной ему власти, подчиненное место или лицо могло доложить об этом директору, а после его одобрения представить «на уважение министра».

Вице-директорам Департамента поручалось управление отдельными специфическими и наиболее важными частями Департамента. Правами Вице-директора обладал заведующий Особым отделом. Поручение Вице-директору той или иной части Департамента зависело от времени и обстоятельств функционирования учреждения. Вице-директора являлись «ближайшими помощниками

Директора Департамента по управлению и руководству деятельностью вверенных им отдельных частей Департамента».

Делопроизводители руководили отдельными частями Департамента, именуемыми делопроизводствами. Они имели старших и младших помощников. Делопроизводители, их помощники, а также канцелярские чиновники образовывали делопроизводство. Главными составляющими внутреннего порядка делопроизводства выступали два момента: организация работы чиновников и исполнение бумаг. В соответствии с этим в составе делопроизводства предусматривались должности заведующего канцелярией и регистратора (регистраторов).

Чиновники особых поручений, предусмотренные в штате Департамента, в основном выполняли его контрольно-надзорные функции, занимаясь ревизиями местных полицейских и жандармских органов.

Для обеспечения нормального функционирования делопроизводств состав Департамента полиции дополняли вспомогательные службы, такие, как казначейская, хозяйственная, экзекуторская части, а также службы фиксации, учета и хранения информации – архив, секретарская часть (с общим журналом) и Центральный справочный алфавит (при VI делопроизводстве).

Распорядок рабочего времени Департамента полиции был ориентирован на возможность эффективного выполнения текущей работы при поддержании нормальной работоспособности чиновников. Количество рабочих часов для учреждения ограничивалось 6-ю, «с 12-ти до 6-ти часов дня». Занятия сверх установленного срока могли назначаться Вице-директором до одной недели и Директором – свыше одной недели.

Руководящая деятельность Департамента полиции, в рамках осуществления в отношении этих органов организационно-управленческих функций, включала следующие вопросы:

- определение компетенции Департамента полиции в отношении подведомственных учреждений;
- организацию местных полицейских и жандармских органов в соответствии со спектром задач, диктуемых динамикой изменений социально-экономических и общественно-политических условий в стране;
- разграничение полномочий органов общей и политической полиции, организацию их эффективного взаимодействия и установление между ними нормальных взаимоотношений.

На начальном этапе деятельности 3 декабря 1882 года было утверждено «Особое положение об устройстве секретной полиции в Империи», согласно которому товарищ министра внутренних дел, заведующий полицией, получил право учреждать особые розыскные отделения. Руководство ими поручалось начальнику Санкт-Петербургского охранного отделения, которое должно было выполнять роль органа, координирующего местные розыскные отделения, однако практического воплощения указанные законодательные установления на данном этапе не получили.

Основными задачами в управленческой работе Департамента полиции выступали: укрепление его влияния на местные органы политической полиции, реконструкция системы их подчинения центру, налаживание взаимоотношений

между губернскими жандармскими управлениями (ГЖУ) и столичными охранными отделениями.

Главными управленческими рычагами Департамента полиции в отношении ГЖУ являлись санкционирование увеличения штатов, осуществление контроля за отчетностью о ходе розыскной работы, а также финансирование их розыскной деятельности. Департамент усиливал влияние на политическую полицию, ограничивая власть Штаба Отдельного корпуса жандармов, которому по закону принадлежали административно-хозяйственные функции в отношении жандармерии.

В 1902 году руководство секретной агентурой сосредоточилось во вновь создаваемых розыскных (переименованных в 1903 году в охранные) отделениях, а в ведении ГЖУ остались наблюдательные функции. 9 февраля 1907 года было утверждено «Положение об охранных отделениях», согласно которому отделения стали полностью зависимы от Департамента полиции в сфере розыска, по вопросам комплектования личного состава и в финансовом отношении.

В годы революции 1905-1917 годов учреждаются районные охранные отделения (РОО), которые были призваны объединить и направить розыскную деятельность в определенном регионе. Обширность полномочий начальников РОО по руководству местными органами общей и политической полиции и независимость от органов местной администрации на начальном этапе деятельности имели положительное значение для преследования революционных организаций. Впоследствии такое положение РОО привело к их обособленности и неконтролируемости, оказалось неэффективным и даже вредным в деле руководства местными полицейскими органами. 22 февраля 1914 года они ликвидируются. До этого, 15 мая 1913 года, упраздняются охранные отделения, а их дела передаются в местные ГЖУ. Начавшаяся вскоре Первая Мировая война во многом подорвала политический сыск, «сведя на нет» реформаторские идеи Департамента полиции. Однако никакие действия Департамента не смогли сделать политическую полицию способной противостоять пропагандистской и агитационной деятельности революционных организаций.

Необходимо отметить, что в процессе руководства общеполицейскими органами Департамент полиции проводил работу по переустройству системы городских и уездных полицейских учреждений, созданию специальных органов полиций (портовой, речной, ярмарочной и т.д.), совершенствованию организации столичных полиций и полиций крупных регионов (Прибалтики, Сибири, Азиатской России). В 1881 году Департамент принимал участие в работе комиссии при МВД «для предварительной разработки вопроса относительно преобразования существующего устройства городской и уездной полиции» под председательством товарища министра внутренних дел П.А. Черевина, где обсуждались вопросы упразднения института урядников с заменой их жандармерией. В 1888 году Департамент выступил инициатором усиления уездной полиции, направив губернаторам циркулярное письмо, согласно которому предлагалось определить размер необходимого увеличения численности станových приставов и урядников в уездах. Этот проект не был профинансирован, поэтому реализовать его не удалось.

Что касается полиции в столицах, то 8 июня 1889 года были утверждены «Изменения и дополнения в действующих законах о Санкт-Петербургской городской полиции» и «Особенное учреждение Санкт-Петербургской городской полиции». Новизна закона заключалась в его всеобъемлющем характере, так как предметы ведения Санкт-Петербургской городской полиции составляли предметы ведения прочих городских полиций в Империи. Таким образом, этот документ приобретал общероссийский характер. Организация Санкт-Петербургской городской полиции послужила основой для реорганизации полиции в Москве.

Деятельное участие Департамент полиции принимал в разработке проекта «Положения об административном заведовании торговым мореходством и портовой полицией в приморских торговых портах», утвержденного 7 мая 1891 года, которое действовало в четырех крупных портах – Одессе, Риге, Николаеве и Санкт-Петербурге, и производстве последующих изменений в организации портовой полиции. В 1901 году Департаментом полиции был выработан проект «Положения о полиции в приморских торговых портах», согласно которому предполагалось возложить полицейские обязанности в портах на чинов Отдельного корпуса жандармов. Проект не получил поддержки у министра внутренних дел Плеве, который посчитал «наиболее удобным вверить охранение внешнего порядка, благочиния и общественной безопасности в пределах приморских торговых портов общей полиции, с оставлением за чинами Отдельного корпуса жандармов в указанных пределах лежащих лишь на них в настоящее время по закону обязанностей».

Непосредственное управление местными органами общей полиции в целом по стране сводилось к изданию новых штатов отдельных полицейских управлений, повышению служебного положения полицейских чинов, увеличению окладов, а также средств, отпускавшихся на канцелярские и хозяйственные нужды, упорядочению делопроизводства в полицейских управлениях, проведению ревизий полицейских учреждений.

Отсутствие единой подчиненности органов общей и политической полиции было главной причиной противоречий между их чиновниками, что, в свою очередь, вызывало необходимость согласования их действий, осуществление которого было текущей задачей Департамента полиции при осуществлении управленческой деятельности.

Характерным в идеях совершенствования полицейской и жандармской организации было то, что Отдельный корпус жандармов оставался военно-организованным и достаточно автономным. Полицейские и жандармские руководители понимали, что упразднить корпус и приравнять жандармов к соответствующим чинам общей полиции означало бы ликвидацию главной кузницы кадров для местных органов политического розыска, а также переход центра управления политическим розыском на местный уровень, когда главными полицейскими руководителями становились губернаторы.

Следует подчеркнуть, что Департамент полиции активно участвовал в правотворческой деятельности, в которой необходимо выделить две стороны – внутреннюю и внешнюю. Внутренняя была связана с подготовкой ведомствен-

ных нормативных актов, принимаемых МВД, а также непосредственно Департаментом полиции. Внешнюю сторону составляли разработка и участие в разработке проектов нормативных актов, требующих обсуждения вышестоящими государственными органами (Государственным Советом, Государственной Думой (с 1905 года), Комитетом Министров, Советом Министров (с октября 1905 года) и последующего утверждения императора.

Нормативными актами МВД, в том числе и Департамента полиции, являлись положения, инструкции, правила, указы, приказы и циркуляры. Каждый из нормативных документов регулировал отдельные стороны деятельности Департамента полиции, его структурных подразделений и подчиненных органов. Особое значение имели циркуляры, которые, будучи формами письменных сношений «с учреждениями и должностными лицами, как сего Министерства, так и других ведомств, и с частными лицами» издавались различными делопроизводствами Департамента полиции. Циркуляры были основными документами, с помощью которых Департамент осуществлял текущее руководство местными полицейскими органами, подробно инструктируя их о формах и методах работы, разъясняя существующие законодательные положения.

Внешняя сторона нормотворческой деятельности Департамента полиции относилась к функционированию преимущественно его 2-го делопроизводства, которое занималось организацией нормотворческого процесса и обеспечением связанных с этим мероприятий. Указанные функции в 1914 году перешли в 7-е делопроизводство. Департамент полиции в осуществлении нормотворческой деятельности руководствовался как общегосударственными законами, так и ведомственными документами.

Одной из форм «законодательной» деятельности Департамента полиции являлось участие в утверждении проектов уставов различных обществ и, если это входило в компетенцию Департамента, утверждение этих уставов. Рецензирование и утверждение уставов различных обществ как формы «законодательной» деятельности Департамента полиции были нацелены прежде всего на недопущение антиправительственного характера этих обществ, что часто являлось причиной подавления прогрессивных тенденций в общественной жизни.

Управленческая деятельность Департамента полиции предусматривала организацию контроля за подчиненными ему местными полицейскими и жандармскими органами. Контроль за деятельностью органов политической полиции принадлежал Департаменту полиции в полном объеме. Основными формами контроля являлись отчеты с мест о ходе розыскной работы, о расходовании финансовых средств, а также ревизии местных органов политической полиции.

20 февраля 1916 года был утвержден «Наказ высшим чинам Департамента полиции, командируемым для ревизии розыскных учреждений», который стал документом, содержащим подробную инструкцию проведения ревизии розыскного органа. Ревизия выступала в качестве всеобъемлющей формы контроля, имела целью улучшение качества розыскной работы, обращала внимание розыскного учреждения на наиболее важные, приоритетные направления розыска, способствовала формированию квалифицированных кадров розыскных органов, обеспечивала качество секретных сотрудников, налаживала взаимодей-

ствие и личные взаимоотношения начальников розыскного учреждения с представителями местной администрации.

Обязанность контроля за органами общей полиции возлагалась и на МВД, и на Сенат. Такое положение предполагало три уровня контроля за местными общеполицейскими органами: на местном уровне его осуществляли губернаторы, на высшем – МВД, в том числе и Департамент полиции, и сенаторы. Основной формой контроля МВД и Сената в отношении местных органов общей полиции являлись ревизии этих органов.

В целом, характеризуя мероприятия правительства по централизации правоохранительной системы следует отметить, что образование Департамента полиции явилось формой организационной реализации объективно обусловленной потребности централизации российской полицейской системы с целью повышения эффективности ее функционирования в новых социально-экономических и политических условиях второй половины XIX – начала XX века.

Департамент полиции, объединявший управление всей полицейской системой государства, был ведущим подразделением Министерства внутренних дел, определявшим высокий удельный вес этого Министерства в государственном механизме Российской Империи.

За время функционирования Департамента полиции его внутренняя структура была специализирована в соответствии с основными направлениями деятельности общей и политической полиции. Коренное значение имело создание Особого отдела, который стал ядром организационной структуры и главным звеном Департамента. Изменения в структуре Департамента полиции были связаны с управлением политической полицией, что обуславливалось постоянно обострявшейся социальной обстановкой и возраставшей необходимостью борьбы с политическими противниками самодержавия.

Повышенное внимание к органам политической полиции отодвинуло на второй план проблемы полиции общей, которая за время существования Департамента полиции не претерпела качественных изменений. Проектируемая реформа полиции, основной целью которой считалось объединение на местном уровне общей и политической полиции, не была осуществлена. Это приводило к тому, что организационные формы общей полиции и низкий в целом профессиональный уровень ее кадров делали ее работу малоэффективной.

2. Î ðäü ü äí óò ðäü í è õ ääë â í à: äëä ÕÕ ääëä

В начале XX в. полицейская система в целом продолжала представлять собой сложную организацию без единой и четкой законодательной регламентации.

Законодательная база организации и функционирования полиции складывалась постепенно, не по общему образцу, не всегда учитывала уже имеющиеся правовые регламентации, что вносило сложность и путаницу в деятельность структурных элементов МВД. Деятельность МВД и полиции регулировалась множеством разновременно изданных, не всегда согласованных между собой и во многом уже устаревших распоряжений и узаконений. Так, некоторые постановления «Устава о предупреждении и пресечении преступлений», которыми

руководствовалась полиция, относились к XVIII и даже к XVII вв. Большие трудности в согласовании действий различных подразделений МВД создавал не вполне четко определенный статус жандармерии.

В это период проявила себя настоятельная потребность в создании специальных органов, которые занимались бы оперативно-розыскной деятельностью, или, как говорили тогда, розыском при раскрытии уголовных преступлений. Организация в Российской империи сыскной полиции, как самостоятельной полицейской службы, призванной решать специфические задачи розыска, была осуществлена лишь в 1908 г., хотя история выполнения сыскных функций определенными государственными органами России, как отмечалось выше, насчитывала к тому времени уже несколько веков.

6 июля 1908 г. вступил в силу «Высочайше утвержденный, одобренный Государственным Советом и Государственной Думой» Закон «Об организации сыскной части», которым предписывалось: «В составе Полицейских управлений Империи образовать Сыскные отделения четырех разрядов для производства розыска по делам общеуголовного характера как в городах, так и в уездах».

Закон, таким образом, поставил точку в многолетних поисках более совершенных организационных форм борьбы со всё возрастающим во второй половине XIX столетия уровнем уголовной преступности и осложнением на этой основе криминогенной обстановки в стране. Если в 60-70-е годы XIX в. рост преступности в России стал опережать рост населения почти в два раза, то в конце XIX в. прирост краж и грабителей опережал рост населения в два раза, а телесных повреждений – в семь раз. Преступность продолжала набирать темпы роста и в начале нового столетия. Если с 1885 г. по 1889 г. число осужденных окружными судами возросло на 12%, то с 1889 по 1908 г. – на 66%. В первое десятилетие XX в. ежегодный прирост преступности в стране составил 7%, причем в общей массе уголовных правонарушений немалое число составляли так называемые преступления революционеров.

Общеуголовная преступность переплеталась в данном случае с революционными эксцессами. На эту особенность криминогенной обстановки того периода неоднократно обращалось внимание российской общественности в печати, а также при обсуждении в Государственной Думе и Госсовете новых законопроектов, в частности при рассмотрении проекта закона «Об организации сыскной части».

Однако розыск правонарушителей, осуществлявшийся чинами общей (наружной) полиции, обремененными массой других общеполицейских обязанностей, был мало результативным. Средний процент раскрываемости не превышал 50-ти процентов. Видный ученый-правовед прошлого Н. Селиванов, оценивая организацию розыскной деятельности полиции, с горечью писал: «... не тому нужно удивляться, что более половины преступлений у нас остаются нераскрытыми, а тому, что другая половина раскрывается».

На результативности оперативно-розыскной деятельности и профилактической работы в преступной среде отрицательно сказывались разобщенность служб, занимавшихся раскрытием и предупреждением правонарушений, слабое

взаимодействие полицейских формирований губерний, уездов и городов, отсутствие специализированных розыскных подразделений.

Правительство беспокоили как постоянно усложняющаяся криминогенная обстановка в стране, так и состояние организации раскрытия и предупреждения преступлений. В этот период центральные власти государства принимают ряд мер по укреплению полицейской службы. Наиболее значимые из них нами рассмотрены выше.

Среди всех реорганизаций и нововведений в области деятельности полиции определенный интерес представляет учреждение еще в 1866 г. (впервые в Российском государстве) сыскной полиции Санкт-Петербурга. Ее основными задачами стало «производство розысков и дознаний по делам уголовным, а равно исполнение приказаний градоначальника относительно мер по предупреждению и пресечению преступлений». Но, к сожалению, для более или менее успешного выполнения этих задач учредители не предоставили сыскной полиции должных сил и средств. На начальном этапе штат столичной сыскной полиции насчитывал всего 37 человек. Им помогала группа постоянных вольнонаемных агентов. Наряду с розыском физических лиц, на чинов сыскной полиции был возложен также розыск имущества, на которое наложено взыскание по начетам.

В 1881 г. сыскная часть была сформирована также при Московском полицейском управлении, а позже еще в девяти крупных городах России: Варшаве, Киеве, Риге, Одессе, Баку, Ростове-на-Дону и др. Однако отсутствие централизованного руководства сыскными подразделениями, единых норм их комплектования и финансирования в масштабах государства, слабое взаимодействие между ними негативно сказывалось на конечных результатах розыскной работы. Решение этих весьма важных дел нормативного функционирования сыскной службы вопросов было передано на усмотрение соответствующих градоначальств, для которых служба сыска не представлялась значимой в числе других жизнеобеспечивающих структур города.

Потребовалось 20 лет, чтобы власти Санкт-Петербурга осознали, что при существовавшей численности и объемах материального обеспечения сыскной полиции города ждать от нее более эффективной работы нереально. В 1887 г. по инициативе градоначальника столицы генерала П.А. Грессера штат сыскной полиции увеличивается более чем на 100 человек, повышаются денежные оклады ее сотрудникам и размеры выплат агентам.

Меры эти положительно отозвались на уровне деятельности столичной сыскной полиции и ее организационной структуре. В частности, в 1890 г. для более оперативного выявления лиц, совершивших преступления, разоблачения рецидивистов и людей, скрывающих свое криминальное прошлое, организуются антропометрическое бюро и фотография. Сотрудники этих подразделений осуществляли сбор и систематизацию всех данных о преступниках. Вводится более совершенная и прогрессивная картотечная система учетов. Улучшение учетно-справочной работы помогло очистить столицу от значительного числа рецидивистов и других криминальных личностей.

Более чем сорокалетний опыт работы чинов столичной сыскной полиции и почти тридцатилетняя сыскная практика их московских и других коллег привели, в конце концов, к организации в стране общегосударственной системы уголовно-розыскных подразделений. По упомянутому выше закону (1908 г.) сыскные отделения создавались в 89-ти губернских и других крупных городах России. Разряд сыскного подразделения определялся в зависимости от количества населения и уровня преступности на территории соответствующего полицейского управления, в составе которого оно создавалось. Учитывая многонациональный состав населения Российской империи, при сыскных отделениях учреждались 29 должностей переводчиков. Их распределение по конкретным подразделениям было предоставлено министру внутренних дел.

Следует заметить, что закон (1908 г.) решал лишь общие структурные, штатные и финансовые вопросы формирования новых полицейских подразделений со специальными розыскными функциями. Их внутренняя структура, компетенция, порядок деятельности и ряд других важных организационных положений не получили в нем правового регламентирования. В результате сыскные отделения на первых порах (в течение двух лет) работали без соответствующего нормативного акта, который определял бы единые для всех правила их нормального функционирования; как говорится, они варились в собственном соку. Только 10 августа 1910 г. МВД издало Инструкцию чинам сыскных отделений. В документе конкретизировались общие предписания закона (1908 г.), определялись права и обязанности чинов сыскной полиции, внутренняя структура отделений, регламентировался порядок их деятельности, производства оперативно-розыскных действий.

Инструкция определяла, что задачей деятельности сыскных отделений является негласное расследование и производство дознания в целях предупреждения, устранения, разоблачения и преследования преступных деяний общеуголовного характера. Для этого чины сыска обязывались осуществлять «систематический надзор за преступными и прочими элементами путем негласной агентуры и наружного наблюдения». Другими словами, работа с негласными сотрудниками и наружное наблюдение устанавливались в качестве основных методов деятельности сыскных отделений.

Любая деятельность чинов сыскной полиции по политическим преступлениям запрещалась. Сведения политического характера, полученные сыскной полицией, начальник отделения обязан был немедленно сообщать руководителям губернских жандармских управлений или охранных отделений, не принимая никаких мер по таким сообщениям.

Чинам сыскных отделений запрещалось также производить розыск и собирать любые сведения частного характера, не имеющие отношения к обязанностям полиции по предупреждению, пресечению и расследованию преступлений. К примеру, нельзя было заниматься наведением справок по личным, семейным, бракоразводным или коммерческим делам частных лиц, собирать сведения о кредитоспособности и поведении кого бы то ни было по просьбе заинтересованных в том лиц.

Основным принципом организации работы чинов сыскной полиции Инструкция 1910 г. определяла принцип специализации. «Наиболее правильная и вполне соответствующая организация борьбы с преступностью заключается в специализации как общих мер розыска, так и розыскной деятельности чинов сыскных отделений по главным родам преступлений, поэтому представляется желательным, чтобы чины сыскных отделений, в зависимости от численного их состава, были бы распределены по возможности на группы или отряды», – регламентировала Инструкция. В ней выделялись три категории профессиональной преступности: 1) убийства, разбои, грабежи и поджоги; 2) кражи и профессиональные воровские организации, воры, различной преступной специальности; 3) мошенничества, подлоги, обманы, контрабанда и т.д.

В соответствии с таким распределением преступников-профессионалов и должен был специализироваться на борьбу с ними личный состав сыскного отделения.

Однако и после принятия Инструкции 1910 г. многие существенные вопросы организации сыскной службы России, ее становления и перспектив развития так и остались нерешенными. Не удивительно, что на протяжении первых пяти лет своей деятельности сыскные отделения никаких серьезных результатов в борьбе с возрастающей из года в год преступностью добиться не смогли.

Все это вызывало озабоченность у Департамента полиции МВД. В 1911-1912 гг. им были проведены проверки в местных полицейских подразделениях. Они вскрыли довольно плачевную картину – низкий образовательный и профессиональный уровень сотрудников сыскной полиции. Большинство из них имели образование не выше начального училища. Штатные должности были замещены преимущественно бывшими армейскими офицерами, служащими гражданских ведомств.

В связи с чем необходимо отметить, что вплоть до второй половины XIX века в России не существовало специализированных образовательных заведений, в которых бы осуществлялась профессиональная подготовка полицейских чинов. Знания, необходимые для отправления полицейских должностей, будущие чиновники МВД и его подразделений получали в гражданских и военных учебных заведениях. Для чего в программу этих образовательных учреждений включались соответствующие компоненты, которые позволяли их выпускникам служить в том числе и в органах внутренних дел. Одним словом, содержание образовательного процесса было построено таким образом, что учащиеся получали значительный объем знаний в различных областях, и это обеспечивало им возможность быть относительно свободными в выборе своего жизненного пути. Нижние чины элементарные образовательные умения и навыки получали во время службы в армии. Кроме того, руководящим чинам полиции вменялось в обязанность обучать своих подчиненных. Речь шла как об общеобразовательной подготовке, так и специальной, то есть овладении знаниями, умением и навыками, необходимыми для успешного осуществления полицейских обязанностей. Это, прежде всего, изучение нормативных актов, относящихся к деятельности полиции. Русское правительство всячески стремилось поднять образова-

тельный уровень сотрудников полиции, стимулировало их заинтересованность в получении образования. Так наличие образования напрямую связывалось с возможностью продвижения по служебной лестнице, с правом получения классных чинов выше положенных по должности.

С 1838 года унтер-офицеры полиции получили право после сдачи соответствующего экзамена получить первый классный чин, то есть стать чиновником XIV класса по Табели о рангах, что автоматически вело к обретению ряда преимуществ: повышению в два раза размера жалования, освобождению от телесных наказаний и др.

Однако в целом образовательный уровень чинов полиции был чрезвычайно низок. Не последнюю роль в этом играло существовавшая вплоть до 70-х годов XIX века система комплектования кадров ОВД. Значительная часть нижних чинов представляла собой солдат, отправленных в полицию для прохождения действительной воинской службы. Очень часто военное командование таким образом избавлялось от негодных, проштрафившихся солдат. Полицейская служба рассматривалась как тяжелая обязанность, что определяла и отношение к ней. Еще более пагубным было состояние кадров сельской полиции. Дворянство всячески уклонялось от отправления должностей уездной полиции, а на должности сотских и десятских направлялись бесполезные в хозяйстве люди, которые не пользовались авторитетом среди населения.

Чтобы поправить положение, правительство устанавливает, что низшие полицейские должности замещаются направленными на службу в полицию унтер-офицерами и рядовыми армии, призванными негодными к строевой службе, а также солдатами, вышедшими в отставку. А с 1873 года отдается предпочтение вольному найму на политической и духовной жизни Российского государства. Во второй половине 19 века радикально меняют требования к профессиональному и образовательному уровню кадров полиции. Это обусловило появление и развитие специализированных учреждений профессиональной подготовки ОВД.

Первым шагом в этом направлении стало создание в крупных городах так называемых «сверхштатных полицейских команд» или полицейского резерва. В резерв принимались кандидаты на службу, где они проходили первоначальную подготовку и под руководством старослужащих привлекались к несению службы в городе. Инициатором стал Санкт-Петербург, в котором полицейский резерв был образован в 60-е годы 19 века и служил образцом при организации аналогичных подразделений в других городах. Несколько позднее при Петербургском резерве создается школа для подготовки городских и околоточных надзирателей. Срок обучения был установлен в две недели для первых и месяц для вторых. Основной упор в обучении делался на изучении регламентирующих документов, прав и обязанностей полицейских чинов. С 1895 года вводился выпускной экзамен. Тогда же организуется регулярная учеба околоточных надзирателей и городских, которую проводило руководство столичной полиции. Два раза в неделю личный состав знакомился с обстановкой в городе, с новыми законами, распоряжениями. Активно шел обмен опытом. Большое вни-

мание уделялось воспитательной работе, привитию высоких морально-нравственных качеств, подъему общей культуры сотрудников полиции.

С 1880 года появляются и начинают функционировать школы для полицейских урядников. К преподаванию привлекались руководящие чины полиции, представители прокуратуры и суда, служащие государственных учреждений, преподавательский состав местных учебных заведений. Следует отметить практическую направленность обучения, то есть формирование тех умений и навыков, которые необходимы при отпращивании обязанностей по должности. Так три дня в неделю отводилось на практические занятия, которые проходили в уездном полицейском управлении, канцелярии губернатора, в губернаторском суде, где урядники знакомились с деятельностью государственных учреждений.

Что касается собственно сыскных отделений, то в 1908 году при Департаменте полиции открываются курсы для подготовки руководящего состава этих подразделений. Курсы были призваны дать знания и сформулировать умения организации и проведения оперативно-розыскных мероприятий при раскрытии преступлений.

Ряд образовательных учреждений осуществлял профессиональную подготовку сотрудников жандармерии и охранных отделений.

В 1905 году организуются краткосрочные курсы подготовки полицейских стражников. В программу обучения входило: «законоведение», «уставы казенных управлений», «специально полицейские сведения» (служебные обязанности, знакомство с основами оперативной работы и т.д.), «разные сведения», «стрельба, рубка и приемы самообороны».

Повышению профессиональной подготовки сотрудников полиции содействовали систематически издаваемые МВД сборники нормативных материалов, инструкции и пособия по видам службы. Большое внимание проблемам профессиональной подготовки и воспитания полицейских чинов уделялось в журнале «Вестник полиции», выходившим с 1907 года. Однако все эти мероприятия не позволяли принципиально решить вопрос об уровне общеобразовательной и профессиональной подготовки кадров ОВД.

Кроме того, негативным фактором являлось материальное обеспечение и размеры денежного содержания чинов сыскной полиции, которые были более низкими в сравнении с материальным достатком многих других категорий населения России, а это приводило к большой текучести кадров.

Стала очевидной необходимость реформы сыскной службы. И в 1914 г. Департамент полиции приступил к ее проведению. Реформа коснулась личного состава, денежного содержания, организационных форм работы сыскных отделений – системы регистрации преступников, опознания неизвестных лиц и т.д.

Совершенствовалась организация специальной подготовки сотрудников сыскных подразделений. При Департаменте полиции были организованы «подготовительные курсы» для повышения профессиональной квалификации чинов сыскной полиции, а также первоначальной подготовки всех кандидатов на должность в сыскные отделения страны.

Объектом особого внимания местной администрации и полиции было крестьянское движение. При этом на протяжении исследуемого периода прави-

тельство осуществило целый ряд мер по усилению полиции в сельской местности. В частности, министр внутренних дел широко использовал предоставленное ему законом от 2 июня 1900 г. право утверждать ходатайства частных лиц о формировании за их счет полицейских команд. Эта процедура была еще более упрощена с изданием закона от 6 декабря 1905 г., по которому учреждение новых полицейских должностей в сельской местности по ходатайствам помещиков (так называемая «частновладельческая стража») было отнесено к компетенции губернаторов. Однако полицейского аппарата, создаваемого на частные средства, было, с точки зрения правительства, недостаточно для обеспечения «спокойствия» на селе. 5 мая 1903 г. был принят закон о введении в 46 губерниях Европейской России уездной полицейской стражи для «охранения благочиния, общего спокойствия, безопасности и порядка в местностях, подведомственных уездной полиции». Смысл этой меры заключался в том, чтобы в условиях роста крестьянского движения создать вооруженную опору действиям становых приставов вместо выборной сельской полиции, ставшей ненадежной в политическом отношении.

В состав уездной полицейской стражи входили урядники и стражники. 25 % общего количества стражников формировались в особые конные команды. В каждой волости состояли один урядник и определенное число стражников («по расчету не более одного стражника на каждые две тысячи пятьсот душ населения обоего пола»). В уездную полицейскую стражу принимались преимущественно отставные или уволенные в запас нижние воинские чины, достигшие двадцатипятилетнего возраста и обладавшие «здоровым телосложением». Кроме того, стражники должны были быть грамотными и иметь «общее достаточное развитие». Урядникам устанавливался годовой оклад в размере от 300 до 360 руб. Чины уездной полицейской стражи носили форменную одежду и были вооружены (урядники – шашками и револьверами, стражники – шашками и винтовками). Губернатор был главным начальником полицейской стражи губернии.

После принятия закона об уездной полицейской страже ее формирование началось, как и было предусмотрено, лишь в восьми губерниях, в остальных же уездную стражу предполагалось ввести в полном объеме лишь в 1908 г. Но революционные события в стране существенно изменили планы правительства: 29 декабря 1905 г. было принято решение о немедленном формировании стражи во всех губерниях. Главное, однако, было не в темпах реализации намеченной меры (обычно констатацией этого в литературе и ограничиваются). Дело в том, что закон от 29 декабря 1905 г., так же как и принятый в его развитие закон от 18 февраля 1906 г., в значительной степени изменяли задачи уездной полицейской стражи, определяли несколько иное, чем мыслилось ранее, место нового института в карательном аппарате самодержавия. Это хорошо понимали те, кто разрабатывал основы организации стражи. Так, в одном из официальных документов 1906 г. говорилось, что «по обстоятельствам времени уездная полицейская стража имеет двоякое назначение: с одной стороны, несет чисто полицейские функции, а с другой – составляет воинскую часть, предназначенную для подавления беспорядков силою оружия, с каковою целью ей и придается

воинская организация». Стража должна была хоть в какой-то мере заменить собою войска, которые в период пика революции, как будет показано далее, были просто не в состоянии перекрыть все «горячие» точки. На военизацию стражи и были прежде всего направлены новеллы в законодательстве, а также изданная в феврале 1906 г. «Временная инструкция». Прежде всего, резко возростала роль конных стражников, а также тех пеших стражников, которые формировались в отряды. Министр внутренних дел мог теперь по своему усмотрению увеличивать численность конных стражников. Офицерский состав полицейской стражи (один офицер приходился на каждые 300 пеших и 150 конных стражников) комплектовался главным образом за счет перевода армейских офицеров, желающих служить в полицейской страже. Вводилась также должность старшего стражника. Служащие уездной полицейской стражи по вопросам выполнения полицейских функций подчинялись станovým приставам и уездным исправникам. Строеквой же частью полицейской стражи губернии заведовал начальник губернского жандармского управления, которому присваивалось звание губернского инспектора полицейской стражи (помощники начальника жандармского управления в уездах отвечали за состояние строевой части полицейской стражи соответствующих уездов). Отряды уездной полицейской стражи «для временного усиления полицейской охраны» могли перемещаться по распоряжению: министра внутренних дел (или генерал-губернатора) – из одной губернии в другую; губернатора – внутри губернии; уездного исправника – в пределах уезда.

В начале 1906 г. предпринимаются активные мероприятия по формированию уездной полицейской стражи. К весне планировалось довести ее численность в стране до 57 тыс. пеших и 15 тыс. конных стражников. Эту задачу Министерство внутренних дел рассматривало как «дело первостепенной государственной важности».

Первый опыт организации нового института был обобщен специальной комиссией, созданной министром внутренних дел под председательством командующего Отдельным корпусом жандармов генерал-майора Дедюлина, будущего дворцового коменданта. Решения комиссии представляют интерес, поскольку были приняты на основе «обозрения полицейской стражи в губерниях». Особое внимание было уделено личному составу стражи. Местным властям предписывалось, прежде всего, обеспечить «тщательный выбор людей». При этом уездные исправники должны были осуществлять «предварительный сбор о поступающем в стражу лице самых подробных сведений о поведении, политической благонадежности и умственном развитии через подлежащих губернских инспекторов стражи полицию и военное начальство». Потребность в стражниках в этот период была столь велика, что было решено, с одной стороны, привлечь Военное министерство к их вербовке из числа увольняющихся в запас армейских нижних чинов, а с другой – допустить прием в стражники, с особого разрешения губернаторов, лиц, не проходивших действительную военную службу. Проанализировав норму «Временной инструкции» от 13 февраля 1906 г., запрещавшую принимать на службу в стражу местных уроженцев, комиссия пришла к выводу, что данное положение действительно имеет смысл по отношению к конным стражникам и пешим, состоящим в строевых отрядах,

«гарантируя от возможности действовать против близких людей и тем избавляя их от конфликтов между исполнением долга службы и чувством». Что же касалось тех пеших стражников, которые должны были главным образом выполнять специально полицейские обязанности (вместо сотских), то было решено никаких ограничений не устанавливать, «так как в этом случае, в интересах службы, необходимо иметь людей, хорошо знакомых с обстановкой и бытом обслуживаемого ими района и населения». По мнению комиссии, при небольшом количестве офицерских должностей в полицейской страже, ее направление, дисциплина, соответствующая подготовка и «воинский дух», всецело зависели от «кадра старших стражников». В связи с этим губернаторам было рекомендовано назначать на должности старших стражников «лишь тех из них, которые прослужили более или менее продолжительное время в полицейской страже и при безукоризненном, трезвом поведении и безусловной благонадежности выделились своим умственным развитием, неподкупным характером, находчивостью, исполнительностью и твердым знанием своих обязанностей, успев заслужить полное доверие начальства». При замещении должностей старших стражников преимущество отдавалось запасным военным зауряд-прапорщикам, фельдфебелям и старшим унтер-офицерам. Вновь назначенных стражников прапорщиков необходимо было «иметь под неослабным наблюдением, подвергать всесторонним испытаниям».

Формируя полицейскую стражу, многие губернаторы стремились в целях обеспечения «твердой» дисциплины иметь такой рычаг, как возможность предания стражников военному суду. По их мнению, следовало ликвидировать «пробел» в законодательстве, ибо «по гражданскому уложению многие весьма серьезные с военной точки зрения служебные преступления, как например: самовольное оставление службы, растрата и потеря оружия, неисполнение приказаний начальства, самовольный уход с поста и мн. др., караются весьма легко и даже вовсе законом не предусматриваются». Конечно, начальству было намного привычнее и «удобнее» поддерживать дисциплину в полицейской страже «тяжелой дубиной» военно-уголовного законодательства. Однако на запрос председателя комиссии о возможности привлечения нижних чинов полицейской стражи к военному суду Главное военно-судное управление дало однозначный отрицательный ответ, подчеркнув, что стража комплектуется по вольному найму и стражники несут службу по Министерству внутренних дел, а не Военному. Членам комиссии пришлось утешиться лишь надеждой на то, что «единственным и лучшим выходом из этого ненормального положения может быть лишь переход к организации стражи на чисто военных началах как, например, Корпус жандармов».

Комиссия МВД во главе с Дедюлиным выработала еще целый ряд важных рекомендаций по организации уездной полицейской стражи. В частности, было признано, что «создание хорошего офицерского состава полицейской стражи является мерой первостепенной важности, в особенности в настоящее тревожное время». Чтобы заинтересовать армейских офицеров в переходе на службу в полицейскую стражу, было решено давать «наиболее способным и развитым» из них в последующем преимущественное право для замещения по-

лицейско-административных должностей (офицеры стражи зачислялись кандидатами на должности станowych приставов, уездных исправников и полицмейстеров). Для «правильной постановки» дела обучения стражников было признано желательным создать в губернских городах «особый резерв стражи из постоянного и переменного состава, причем каждый вновь поступающий в стражу назначался бы первоначально в этот резерв, проходил бы там под наблюдением старослужащих определенный курс и только по успешному его окончанию назначался бы в отдельную команду». Смысл предложенной меры состоял еще и в том, что это «дало бы возможность губернатору иметь под руками довольно сильную команду, на случай необходимости временно увеличить силы полиции в известной части губернии».

Уездная полицейская стража стала одним из любимых детищ МВД. Правительством были выделены большие средства на ее вооружение, снаряжение, обмундирование, обеспечение квартирным довольствием, приобретение лошадей. 26 июля 1906 г. министр внутренних дел Столыпин утвердил специальную «Инструкцию по заведованию строевой частью и ведению строевых занятий уездной полицейской стражи», в которой, в частности, подробно регламентировались обязанности офицеров территориальных органов Корпуса жандармов по обеспечению соответствующей подготовки полицейской стражи. В одном из разделов «Инструкция» содержала «Программу строевых занятий», предусматривающую обучение содействия в пешем и конном строю, владению оружием.

Эти «умения» стражникам пришлось сразу же применять на практике, стреляя уже не по учебным мишеням, а по живым людям, и обнажая шашки отнюдь не для «рубки чучел и прутьев». Уездная полицейская стража приняла самое активное участие в подавлении крестьянского движения в годы первой российской революции. Не случайно в справке Департамента полиции указывалось: «В 1905-1908 гг. стража вполне оправдала возложенные на нее поручения, и замирение страны во многом обязано действию этих отрядов».

Столь «высокая» оценка начальства имела, естественно, и оборотную сторону: своей карательной деятельностью стражники заслужили ненависть и презрение со стороны крестьянских масс. Во многих местах стражникам из числа односельчан предлагалось или уйти со службы, или отказаться от земельного надела. Крестьянам представлялось несправедливым, что стражники, во-первых, идут против «мира», а мирской землей пользуются; во-вторых, зарабатывают вдвойне: и от земли берут доход, и от правительства жалованье». В июле 1906 г. киевский губернатор сообщал в столицу: «Появление полиции, стражи и войск для прекращения насилий вызывают страшное раздражение крестьян... Солдат и стражников оскорбляют, в селах отказываются добровольно снабжать их за деньги провиантом и фуражом и издеваются над ними». На митинге жителей с. Новая Чартория Волынской губернии в августе 1906 г. было решено: «...Не давать квартир стражникам и бойкотировать тех крестьян, которые не подчиняются этому решению». 31 декабря 1905 г. исправник Лубенского уезда доносил полтавскому губернатору, что «стражникам сообщалась боязнь, нерешительность в действиях по службе и презрение к ним крестьянского населения, которое не желает давать стражникам квартир, отпускать им за деньги

продовольствие и фураж для лошадей, даже хлеба отказывают продавать стражникам. Все это, вместе взятое, заставляет стражников бросать службу».

Трудности с комплектованием личного состава уездной полицейской стражи из жителей близлежащих местностей вынуждали предрержащие власти вербовать желающих в «дальних краях». Так, во «всепоподданнейшем» отчете за 1906 г. черниговский губернатор сообщал, что ему «пришлось командировать в Тверскую и Кубанскую области капитана Духонина для приглашения на службу казаков. Из таковых, однако, охотников нашлось мало, почему было взято значительное число (более 100) ингушей». В итоге «число пеших стражников в губернии было увеличено и по замене их конными в конце года составило всего 175 урядников, 300 пеших и 969 конных стражников».

Как видим, созданная в краткие сроки уездная полицейская стража стала внушительной силой. Чтобы обеспечить стабильность ее состава, Министерство внутренних дел разработало специальную «Подписку», в которой каждый «добровольно и с полным сознанием» поступающий в стражу обязывался прослужить в ней не менее года. Интересны и другие положения документа. В нем, в частности, говорилось: «... Обязуюсь: 1. В отношении служебных обязанностей... быть в полном распоряжении моих прямых и непосредственных начальников... 2. Все отдаваемые этими лицами приказания и возлагаемые ими на меня служебные поручения... точно и беспрекословно исполнять и ни в какие пререкания с ними не вступать... 3. Во время состояния на службе в страже не участвовать без разрешения своего полицейского начальства в собраниях и сходках, а равно не принадлежать ни к одному из обществ, кружков или союзов, с какой бы целью таковые учреждения ни были». В заключение стражник обещал подписку «хранить и соблюдать свято и ненаруσιμο».

Главные начальники полицейской стражи – губернаторы – уделяли повышенное внимание вопросам совершенствования дислокации основных сил стражи, что приобрело особую значимость в связи с началом первой мировой войны. 7 августа 1914 г. подольский губернатор граф Игнатъев издал циркуляр, в котором предписал уездным исправникам немедленно представить ему «предложения об изменении дислокации конно-полицейской стражи». При этом он требовал «не распылять стражу по уезду, а сосредоточивать ее в тех пунктах, откуда её возможно было бы передвинуть для подавления беспорядков; особенно иметь в виду волости с беспокойными элементами населения, и в этих волостях надлежит оставлять достаточные по численности команды стражников в качестве постоянной охраны». Кроме этого, Губернатор считал необходимым «установить периодические въезды стражи по станам в местностях, требующих усиленного надзора».

Поступательное развитие России вызывало необходимость в существенных реформах государственного строя, в том числе и такого важнейшего инструмента, как полиция. Ослабление власти и, как следствие, рост политического экстремизма и уголовной преступности в период революционной анархии 1905-1907 гг. еще больше обострили проблемы реформ. В соответствии с манифестом об учреждении Государственной Думы в августе 1905г. в России был создан словный представительный орган с ограниченными законодательными полномо-

чиями. Манифестом от 19 октября 1905г. введена должность Председателя Совета министров с широкими контрольными и координирующими полномочиями. Совет Министров превращался из совещательного органа при царе в правительственный орган. В России начала формироваться парламентская система с разделением властей. Соответствующие изменения были внесены в Основные законы Российской империи от 23 апреля 1906 г. Таким образом, были установлены определенные конституционные ограничения самодержавной власти монарха.

Это создало благоприятные условия для подготовки и проведения реформ. Внутреннее положение в стране заставляло правительство постоянно изыскивать пути усиления полиции.

Для разработки проекта реформы осенью 1906 г. была создана Особая межведомственная комиссия под председательством товарища министра внутренних дел А.А. Макарова, которая стремилась осуществить комплексный подход в подготовке реформы. В комиссию вошли представители МВД, военного ведомства, Министерства юстиции, Государственной канцелярии и других центральных учреждений. Главное, на чем пыталась остановить внимание Комиссия, – это реорганизация системы управления, ее устройство, виды, условия службы, направления деятельности, отношение к другим органам управления.

Принципиальным условием их работы был альтернативный подход при выработке решений. По мнению составителей одного из представленных проектов реорганизации полиции, полиция должна оцениваться как «вторая, в некотором роде, государственная армия для внутренних нужд». Исходя из этого, организацию полиции предполагалось приблизить к армейским аналогам, т.е. «с одним верховным начальником и центральным административным управлением».

Подготовка реформ прежде всего связана с именем П.А. Столыпина.

В 1907 г. в речи во II Государственной думе министр внутренних дел и Председатель Совета министров П.А. Столыпин заявил о подготовке полицейской реформы, в ходе которой он, в частности, предлагал ввести на местах должности помощников губернаторов по полиции, которым подчинить как общую и жандармскую полицию, так и охранные отделения. Губернские жандармские управления при этом подлежали упразднению, а на их базе предполагалось учредить губернские полицейские управления, подчиненные губернаторам, через их помощников по делам полиции. Далее он предлагал принять единый «Устав полицейский», объединяющий все многочисленные правовые акты, регламентирующие деятельность полиции, с учетом современных реалий жизни Российского государства, в условиях принятия в 1906 г. Основных законов Российской империи (конституции), других изменений, произошедших в государственно-правовой сфере, введения многопартийности, существования относительной гласности и свободы союзов и т.д. Столыпин предлагал создать систему профессиональной подготовки кадров полиции, так как переводимые в полицию и жандармерию армейские офицеры не знали особенностей полицейской службы и не были к ней готовы. Его план предусматривал, учитывая сложность полицейской деятельности и в целях борьбы с коррупцией, в три раза увеличить оклады служащим полиции и жандармерии.

Первоначально наиболее подходящей основой для дальнейшего обсуждения концепции реформы был признан проект, предложенный В.Э. Фришем, который назывался «Проект учреждения государственной стражи в России». Согласно представлению автора все виды полиции: наружная, сыскная, охранная, портовая, речная, Отдельный корпус жандармов, земская стража, должны были объединиться в Корпус государственной стражи, действующий на военизированных началах. За образец во многом был принят правовой статус Особого корпуса жандармов. Предполагалось установить двойное подчинение, подобно Отдельному корпусу жандармов: по вопросам организационно-строевым отношениям – Военному министерству, а руководство исполнением функциональных обязанностей – МВД. Этот проект был отвергнут под предлогом «исключительной трудности проведения в жизнь». Членов Комиссии пугало введение «института полицейских комиссаров» по образцу полиции Запада, увеличение штатов. Но главное, что их не устраивало, – это подчинение полиции военному министру, комплектование государственной стражи из военных.

После поражения революции 1905-1907 гг. для разработки более приемлемого проекта была выделена особая подкомиссия под председательством – директора Департамента полиции М.И. Трусевича, которая тщательно изучила действующее законодательство, регламентирующее деятельность полиции в России и за рубежом, для чего Трусевич был командирован за границу.

Часть обязанностей предполагалось передать городским, земским и другим учреждениям, часть обязанностей вообще снять. Но даже при некотором «усечении» служебных функций полицейских чиновников полномочия их были чрезвычайно разнообразны. В проекте законодательно определялось, что они обязаны исполнять поручения и предписания тринадцати ведомств, не считая, разумеется, МВД.

Окончательный проект «Основных положений преобразования полиции в Империи» был подготовлен к ноябрю 1908 г.

Проект предусматривал закрепление, как четкой организационной структуры, обновленного полицейского ведомства, так и перечня упраздняемых обязанностей. Высшим должностным лицом в полиции на местах оставался губернатор, но реальное управление предполагалось поручить вновь вводимому вице-губернатору – помощнику по полицейской части. «Ближайшее (под руководством губернатора) заведование полицией, а также начальствование над чинами Отдельного корпуса жандармов в пределах губернии, области или градоначальства предполагалось возложить на помощника губернатора (начальника области и градоначальника) по полицейской части, объем власти коего подробно определялся издаваемой министром внутренних дел – шефом жандармов инструкцией, а равно поручениями губернатора (начальника области или градоначальника)». Поскольку губернские жандармские управления (ГЖУ) предусматривалось расформировать, то на этот пост помощника губернатора по полицейской части, как правило, рекомендовалось назначать бывших руководителей ГЖУ.

Предполагалось, что обозначенные меры объединят разные типы полиции и устранят несогласованность и трения между общей полицией и жандармерией.

Помощнику губернатора давались широкие полномочия: «Помощнику губернатора (начальника области или градоначальника) по полицейской части подчинены, с соблюдением ст. 6: полицмейстер губернского города (или полицмейстеры в столицах), начальник охранного отделения, начальники крепостных жандармских команд, начальники местных жандармских железнодорожных полицейских отделений и командиры местных эскадронов».

Но данный проект встретил сопротивление в Думе, а также среди губернаторов.

Работа Особой комиссии Государственной думы по совершенствованию и согласованию проекта полицейской реформы затянулась на многие годы. По сведениям за 1916 г. проект о преобразовании полиции находился еще на рассмотрении в Государственной думе.

Необходимо отметить, что некоторые законопроекты увидели свет, в частности совершенствование профессиональной подготовки, оптимизации ее имиджа, но в целом реформы полиции Российской империи не произошло.

Главной целью всех проектов, которая так и не была достигнута, было объединение всей полиции под руководством какого-либо органа. В результате противоречий, возникающих при обсуждении любого из предлагаемых проектов, все они оказывались заблокированными. В конечном итоге работа Комиссии свелась не столько к поискам более современных способов и форм организации полицейской службы, сколько к борьбе различных группировок внутри полицейского аппарата и политических сил. Государственная дума оказалась бессильна как-то повлиять на утверждение проекта реформы. Власть отказалась от идеи реформы центрального аппарата Министерства внутренних дел и полиции Империи. Реформа полиции до 1917г. так и не была проведена, так как ни царское правительство, ни Государственная дума не были способны реагировать на насущные проблемы общества, государства, граждан, проводить сколько-нибудь значительные преобразования. Отдельные руководители Министерства внутренних дел также проявили непоследовательность. Кроме того, проведению полицейской реформы мешали финансовые трудности России.

В годы Первой мировой войны важнейшими задачами Министерства внутренних дел являлись проведение мобилизации, борьба совместно с Военным министерством с вражескими агентами и разведчиками, защита существующего политического режима, обеспечение общественного порядка, борьба с общеуголовной и политической преступностью, сдерживание революционных настроений в обществе.

Помимо охраны общественного порядка и борьбы с преступностью важным направлением деятельности МВД становится участие в решении так называемого продовольственного вопроса. Нехватка продовольствия во многом вызывалась организационной неразберихой, проблемами транспорта, спекуляцией. В январе 1916 г. был разослан министерский циркуляр, в котором говорилось: «... революционеры и вдохновители евреи намереваются вызвать общее недовольство и протест против войны путем голода и чрезмерного вздорожания продуктов».

В 1916 году создается Особое совещание по продовольствию Уполномоченными представителями Особого совещания в крупных городах назначаются

полицмейстеры и частные пристава. Министр внутренних дел А.Н. Хвостов создает в 1916 году Общество по борьбе с дороговизной, действовавшее при поддержке МВД. Его задачей было создание потребительских обществ под контролем Министерства внутренних дел.

28 июня на заседании в Ставке было решено образовать Особое совещание министров, которое возглавил Штюмер. Целью Особого совещания было объединение всех мероприятий по снабжению армии и флота и организации тыла. Началась подготовка к введению военизированных порядков на промышленных предприятиях. Министр внутренних дел получил возможность контролировать деятельность министерств, в том числе и военного. Таким образом, им контролировались все министерства, кроме Министерства иностранных дел.

В стране нарастало революционное движение, поэтому для сохранения правящего режима и поддержания общественного порядка и спокойствия необходимы были срочные, экстренные меры. В связи с этим МВД утвердило новые правила организации собраний и съездов общественных организаций. Согласно этим правилам разрешительное право передавалось из Совета министров в Министерство внутренних дел, что давало право полицейским служащим официально присутствовать не только на съездах и собраниях, но и на непубличных, подготовительных собраниях различных союзов и организаций.

Для высвобождения МВД от «лишних забот», сосредоточив его деятельность на борьбе с преступностью и нарастающим революционным движением, в сентябре 1916 г. в России было образовано Главное управление государственного здравоохранения. Таким образом, Министерство внутренних дел передало все вопросы руководства здравоохранением в новый орган.

Острейшей проблемой для МВД с 1916 г. была проблема кадрового комплектования полиции. 23 октября 1916 г., благодаря усилиям Министерства внутренних дел, Совет министров принимает постановление «Об усилении полиции в 50-ти губерниях России и об улучшении служебного и материального положения полицейских чиновников». В постановлении устанавливалось соотношение численности полиции с численностью населения городов и уездов, увеличивались штаты полиции. Принимая во внимание нехватку мужчин из-за их призыва в армию и отправки на фронт, постановление «Об усилении полиции...» разрешало принимать на службу женщин. Но правительство и МВД уже не успели как-то существенно реализовать это постановление.

МВД тесно взаимодействовало с Военным министерством в таких областях, как призыв населения к отбыванию воинской повинности, принятие подготовительных мер к мобилизации армии и образованию государственного ополчения, организация совместных действий против революционных выступлений народных масс. Управление по делам воинской повинности, входившее в состав МВД, наблюдало за деятельностью местных управлений по воинской повинности; производством дел по призыву населения к отбыванию воинской, военно-конской и военно-повозочной повинностей; принимало подготовительные меры к мобилизации армии и образованию государственного ополчения.

Когда силы полиции и судебные репрессии оказывались недостаточными, царское правительство широко использовало армию, управление которой осу-

ществляло Военное министерство. Его структура и полномочия были определены в основном «Учреждением Военного министерства», а также рядом других нормативных актов Российской империи. Еще одной формой использования военного ведомства в карательных целях были военно-полевые суды. Они создавались в местностях, объявленных на военном положении или положении чрезвычайной охраны, по распоряжению главнокомандующего армией или губернатора. Этот суд, состоящий из председателя и четырех офицеров, имел право применять любые меры наказания, вплоть до смертной казни, в отношении как военнoслужаших, так и гражданских лиц. Полиция должна была оказывать помощь органам военно-полевой юстиции, давая «необходимый материал» для их деятельности. Военное министерство и МВД координировали деятельность жандармерии и контрразведки.

В деле борьбы со шпионажем большую помощь разведывательным органам Военного министерства оказывали жандармские полицейские управления железных дорог. Руководящая роль при этом принадлежала Военному министерству. На жандармские полицейские управления железных дорог возлагались исполнительные функции, состоящие в борьбе со шпионажем и по наблюдению за проживающими в полосе отчуждения иностранцами.

Действия жандармерии по созданию агентурной сети и выполнению своих антиразведывательных функций имели соответствующую правовую основу. 7 августа 1906 г. Департамент полиции издал циркуляр № 9489, согласно которому начальники жандармских полицейских управлений железных дорог обязаны были в районе своего ведения иметь агентуру. Позже это положение было подкреплено циркулярами Департамента полиции от 19 и 21 марта № 127509 и № 127699, а также циркуляром № 125495 от 15 мая 1910 г.

В циркуляре Департамента полиции от 16 июня 1912 г. № 102691 говорилось, что агентурная работа является отныне главной обязанностью железнодорожной жандармерии и что за недобросовестное к ней отношение виновные будут суровым образом наказываться при содействии Штаба корпуса.

Вместе с тем к началу 1917 г. в России вновь возникла революционная ситуация, в которой царизм оказался в социальной изоляции. Единственным надежным оплотом режима оказалась регулярная полиция, «растившаяся царизмом более двух столетий». Но и она не могла повернуть ход событий.

Раздел II. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В «СОВЕТСКИЙ» И «ПОСТСОВЕТСКИЙ» ПЕРИОД (1917–2004 г.)

Тема 1. Органы внутренних дел в 1917–1922 гг.

**1. Óáòäëüñäý ääâëþöëý è èçì áíáíëý â ñëñòáì á íðäñí íá íðäñí ù íá-
ùáñòáñí ííã ííðýäëà**

Перед отречением от престола 2 марта 1917 года император Николай II подписал указ о назначении Председателем Совета министров князя Георгия Евгеньевича Львова. Его кандидатура была выбрана не самим царем, а Временным комитетом Государственной Думы, взявшим на себя управление страной в дни Февральской революции. В сформированном Г.Е. Львовым правительстве

девять из двенадцати министров являлись членами Государственной Думы. Председатель Совета министров, который вскоре стал называться Временным правительством, Г.Е. Львов одновременно занял пост министра внутренних дел. (Впоследствии многие члены Временного правительства, поддерживавшие его политические деятели обвиняли Львова в неумении руководить кабинетом министров и особенно министерством внутренних дел). Возглавив министерства, бывшие думские депутаты были поставлены перед необходимостью не только овладеть государственным аппаратом, но и значительно изменить его. Прежде всего, это относилось к органам внутренних дел.

Массовые антиправительственные выступления в дни Февральской революции сопровождались разгромом полицейских учреждений, избиением их служащих. Как отмечали очевидцы, участники революционных событий февраля-марта 1917 года, «запасы ненависти вдруг разлились и мутным потоком вылились на улицы Петрограда в формах избиения городских», «московские обыватели, всю жизнь боявшиеся околоточных и городских, приняли участие в охоте за ними».

Хотя деморализованная полиция не оказала существенного сопротивления восставшим, многие ее сотрудники были арестованы и помещены в тюрьмы.

Почти одновременно с разгромом полиции стали создаваться новые органы общественного порядка и борьбы с преступностью. Особенностью этого процесса было то, что в начальной стадии он не направлялся новыми органами центральной власти, а инициировался, проходил под контролем стихийно возникших Советов рабочих, солдатских депутатов и других политизированных общественных организаций.

Вечером 26 февраля 1917 года на заседании Городской Думы Петрограда было объявлено о создании столичной милиции, главой которой был избран известный архитектор Д.А. Крыжановский. В каждый район столицы назначался уполномоченный городской милиции и буквально на следующий день были образованы районные отделения милиции. Руководство милиции было выборным. Формировалась она из добровольцев, среди которых было очень много студентов и даже бойскаутов. В городе новый орган охраны правопорядка прозвали «милиция младенцев». В то же время в милицию проникли и представители преступного мира. Были случаи, когда, пользуясь документами сотрудника милиции (а их в дни революции в Петрограде было роздано более 10 тысяч), они совершали незаконные обыски, проводили реквизиции. Впоследствии руководство местных органов милиции вынуждено было проводить «чистки» среди своих сотрудников. Форменной одежды сотрудники милиции не имели. Отличительным знаком служила повязка с буквами «ГМ», что означало – «городская милиция», а иногда расшифровывалось как «гражданская милиция». Следует отметить, что единого названия для нового органа охраны общественного порядка и борьбы с преступностью так и не было введено. В различных документах он назывался «милиция Временного правительства», «народная милиция», «гражданская милиция». В первых официальных актах Временного правительства употреблялся термин «общественная полиция».

В Москве милиция была образована 1 марта 1917 года решением город-

ского комитета общественных организаций, возникшего в ходе революции. Начальником московской милиции был избран известный адвокат, член партии меньшевиков, председатель Совета рабочих депутатов Москвы Алексей Максимович Никитин. Московский Совет рабочих депутатов, сыгравший большую роль в создании городской милиции, рекомендовал принимать на службу в нее добровольцев по рекомендации общественных организаций. Но это не спасло московскую милицию, как и петроградскую, от проникновения в ее ряды людей, склонных к совершению преступлений и бывших уголовных преступников. Начальники районных отделений милиции, большая часть из которых была адвокатами, и оставшиеся членами коллегии адвокатов нередко узнавали среди сотрудников милиции своих бывших подзащитных. Значительную часть сотрудников милиции составляли студенты, интеллигенция, не имевшие достаточного административного опыта, навыков обращения с оружием. Именно поэтому борьба с первым всплеском преступности, вызванным широкой амнистией, проведенной Временным правительством в апреле 1917 года, была малоуспешной.

Одной из главных перед милицией Петрограда и Москвы была поставлена задача: поиск и арест бывших представителей власти, особенно полицейских и жандармов, которым приписывались попытки организации контрреволюционных выступлений и даже участие в кражах и бандитских налетах с целью дискредитации новой власти.

По примеру Петрограда и Москвы стала возникать милиция и в других городах, а также и в уездах. В отличие от Москвы и Петрограда – эпицентров революции, где было сильно влияние Советов, в некоторых городах проявлялось больше терпимости к сотрудникам бывшей полиции и отдельные из них попали на службу в милицию. Поэтому, когда 3 марта Временное правительство заявило о том, что важнейшей задачей новой власти является «замена полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненном органам местного самоуправления», это было не столько планом на будущее, сколько отражением уже начавшегося процесса ломки старых полицейских учреждений и создания новой милиции.

6 марта 1917 года Временное правительство объявило о ликвидации Отдельного корпуса жандармов, а 10 марта об упразднении Департамента полиции Министерства внутренних дел. Министр внутренних дел и руководители Департамента полиции были арестованы. Специальная комиссия занялась расследованием деятельности Департамента полиции. Одним из результатов работы этой комиссии стала публикация в газетах списков тайных агентов полиции. Отдел Департамента полиции, руководивший деятельностью сыскной полиции (уголовный розыск), планировалось передать в ведение министерства юстиции. Поскольку было объявлено о ликвидации политической полиции, особый отдел Департамента полиции, руководивший деятельностью охранных отделений, ликвидировался. Упразднялось также Главное управление по делам печати МВД.

Вместо Департамента полиции МВД было создано «Временное управление по делам общественной полиции и обеспечению личной и имущественной безопасности граждан», во главе которого стал назначенный заместителем министра внутренних дел известный деятель кадетской партии Г.Д. Сидамон-

Эристов. В состав Временного управления входило 48 сотрудников, почти половина которых служила в МВД еще до революции. Оно не руководило непосредственно возникавшими на местах органами милиции, занимаясь, главным образом, подготовкой организационно-правовой базы для регламентации их деятельности. Этим занимался также и созданный в составе МВД Отдел по делам местного управления. Он готовил проект реорганизации органов местного самоуправления, в компетенцию которых должно было войти создание и руководство милицией. Дело в том, что взятый Временным правительством курс на расширение полномочий местных органов самоуправления, включая руководство органами охраны общественного порядка, соответствовал положениям программы партии конституционных демократов. А именно она, по существу, стала правительственной партией после победы Февральской революции.

17 апреля 1917 года Временное правительство издало Постановление «Об учреждении милиции». В нем она объявлялась исполнительным органам государственной власти на местах, «состоящим в непосредственном ведении земских и городских общественных управлений». Начальник милиции назначался и увольнялся городской или уездной земской управой. Милиционерами не могли стать лица, состоящие под следствием и судом по обвинению в преступлении, несостоятельные должники, состоящие под опекой за расточительство, содержатели домов терпимости. Но на службу в милицию могли быть приняты лица, осужденные за кражу, мошенничество, укрывательство похищенного, подлоги, лихоимство, ростовщичество, если со дня отбытия наказания прошло более 5 лет. Начальниками милиции и их заместителями могли стать лица, имеющие образование не ниже среднего. Начальник милиции должен был ежегодно отчитываться перед Городской Думой или уездным собранием, а также перед комиссаром Временного правительства в данной местности. Министру внутренних дел принадлежало общее руководство деятельностью милиции, издание инструкций и наказов для нее, а также производство ревизий.

В губерниях и в крупных городах предусматривалось учреждение должности правительственного комиссара по делам милиции. Впоследствии губернским комиссарам было предоставлено право временно отстранять от исполнения своих обязанностей начальника милиции. Постановление Временного правительства «Об учреждении милиции» не стало тем нормативным актом, который бы определил принципы ее устройства и деятельности, прежде всего для низового звена. Объяснялось это, главным образом, тем, что на местах не существовало единообразия в системе местных органов власти и управления.

Представители центральной власти на местах не имели достаточно властных полномочий, часто не пользовались авторитетом. Многие представители новой администрации, в том числе руководители милиции, в отличие от дореволюционных чиновников считали для себя возможным открыто обсуждать указания правительства и даже не выполнять их. Например, заместитель, а затем начальник московской милиции, расценив постановление Временного правительства о милиции как «плохой сколок со старого положения о полиции», признавал, что «Москва никогда им не пользовалась...»

Кроме милиции Временного правительства по инициативе Советов во

многих городах была сформирована рабочая милиция. Ее сотрудники – рабочие промышленных предприятий за несение службы в милиции получали денежное содержание от фабрично-заводской администрации. Рабочая милиция создавалась прежде всего для борьбы с контрреволюцией, подавления предполагаемого сопротивления со стороны полиции и жандармерии. Она принимала активное участие в их разоружении. В конце марта 1917 года Советы многих городов принимали решения о роспуске рабочей милиции и приеме ее сотрудников на службу в милицию Временного правительства. Петроградская рабочая милиция была распущена после участия ее сотрудников в антиправительственном выступлении 3-4 июля 1917 года.

Одним из сложных вопросов при формировании милиции Временного правительства стал вопрос о приеме в нее сотрудников прежней полиции. Еще 4 марта, то есть когда происходил разгром полицейских учреждений и арест их сотрудников, Временное правительство рекомендовало представителям революционной власти на местах не арестовывать «не опороченных, добровольно явившихся к комиссарам Временного правительства чинов полиции». В Министерство внутренних дел стали поступать просьбы от бывших сотрудников полиции о приеме их на службу в милицию. 7 марта в некоторых московских газетах было опубликовано письмо полицейских, содержащихся в Бутырской тюрьме, на имя комиссара Временного правительства. В нем они писали, что «оставленные на произвол судьбы растерявшимся нашим начальством, невольно были лишены возможности разделить радость по случаю освобождения России от порабощения...», и выражали надежду на то, что «запоздалое раскаяние будет принято залогом преданности новому правительству». В ряде газет, в том числе проправительственной, близкой к кадетской партии «Утро России», появились тревожные сообщения о том, что в милицию будут приниматься бывшие полицейские. Начальник московской милиции поспешил успокоить общественное мнение, заявив, что бывшие полицейские не могут стать сотрудниками новой милиции, которую планировали формировать из инвалидов войны и солдат «как представителей революционной армии». (В дальнейшем от идеи привлечения инвалидов на службу в милицию правительство отказалось, а поступление в нее солдат встретило сопротивление со стороны военного министерства).

15 и 21 марта 1917 года министр внутренних дел Г.Е. Львов на вопросы с мест о том, возможен ли прием в милицию бывших полицейских, уклонился от прямого ответа, сообщив, что это «целиком находится в компетенции губернских комиссаров Временного правительства».

Но прием на службу в милицию бывших полицейских в большинстве городов, особенно центральной России, был практически невозможен. Связано это было с «антиполицейскими настроениями», овладевшими значительной частью населения, негативным отношением к ним местных властей, комиссаров Временного правительства и особенно Советов. Так, на заседании комитета общественных организаций Москвы было принято решение отправить полицейских рядовыми на фронт, а неспособных к службе в армии выслать в административном порядке из города или же содержать в тюрьмах под арестом. Это

предложение поддержал комиссар Временного правительства С.Н. Прокопович, считая его «крайней, но необходимой мерой». На I Всероссийском съезде Советов рабочих и солдатских депутатов была принята специальная резолюция «О жандармах и полицейских». Согласно ей полицейские и жандармы должны были быть разжалованы и отправлены на фронт «с ближайшими маршевыми ротами». Они не должны были занимать командные должности, а в их документах должно было быть обязательно указано место прежней службы. Специально подчеркивалось, что «никто из бывших полицейских не должен быть оставлен на службе в милиции».

Третирование сотрудников наружной полиции, жандармерии заставило их обратиться за поддержкой к правительству. В июне председатель Совета министров и министр внутренних дел Г.Е. Львов распорядился через бюро печати министерства юстиции опубликовать письмо бывших служащих полиции. В нем они жаловались на то, что их и их семьи подвергают бойкоту, не принимают на службу, и заявляли о том, что в дни февральской революции они не стреляли в восставший народ. Но это не изменило их положения. Более того, в конце июня, после провала наступления российской армии на германском фронте, в военных корреспонденциях многих газет сообщалось, что полицейские и жандармы, отправленные на фронт, являются «заразой армии», готовят контрреволюцию в войсках, вместе с большевиками подстрекают солдат к неповиновению командирам. Предлагалось выделить полицейских в отдельные воинские формирования и «отметить их специальными черными нашивками на мундирах, которые они будут носить, пока не смоят собственной кровью».

Более терпимое отношение было к сотрудникам сыскной полиции. На следующий день после разгрома сыскной части Москвы комитет общественных организаций, признав это действие «проявлением народного гнева по отношению к долго мучавшей его полиции», тем не менее, заявил, что «сыскные отделения как учреждения, ограждающие безопасность граждан, будут действовать и при новой власти». В Москве, Петрограде и ряде других городов она была переименована сначала в уголовную, затем в уголовно-розыскную полицию и должна была действовать под наблюдением прокуратуры и представителей адвокатуры, рекомендованных советом адвокатов. В отделения уголовно-розыскной полиции, на службу в которые были приняты сотрудники прежней сыскной полиции, назначались комиссары от новой власти. Общее руководство уголовно-розыскной полицией предполагалось передать в ведение Министерства юстиции.

Ликвидация наружной полиции и реорганизация сыскной части нарушили традиционное взаимодействие между ними в борьбе с преступностью, что стало одной из причин ее бурного роста, вызвавшего большое недовольство населения деятельностью правоохранительных органов и властью в целом.

15 июня 1917 года Временное управление по делам общественной полиции МВД было переименовано в Главное управление по делам милиции (Главмилиция) и штат его сотрудников был увеличен в два раза.

Проведенная чиновниками Главмилиции ревизия состояния милиции на местах в июле-августе 1917 года выявила плачевную картину. Милиция во мно-

гих городах была неукомплектована. Слабая дисциплина, незнание своих прав и обязанностей, неумение владеть оружием были характерны для большинства сотрудников милиции. Во многих крупных городах, в том числе Москве и Петрограде, средств, выделенных из местного бюджета на содержание милиции, постоянно не хватало и несколько раз возникала угроза забастовки милиционеров. В некоторых уездах милиции фактически не существовало. Чиновник МВД, обобщавший сведения о состоянии милиции в стране, констатировал: «Если в некоторых местах есть что-то напоминающее милицию..., то только потому, что там были оставлены для ее организации прежние полицейские».

Попытки Временного правительства и МВД укрепить милицию успеха не имели. Прежде всего потому, что власть находилась в состоянии перманентного кризиса, теряя управление страной. За март-октябрь 1917 года сменилось четыре состава правительства, в том числе четыре министра внутренних дел, причем с 2 по 25 сентября его функции выполнял министр почт и телеграфов. Министерство внутренних дел, его руководство явно не справились со своими задачами, прежде всего с организацией охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, продолжавшей расти небывалыми доселе темпами. Как вспоминал А.И. Деникин: «Министерство внутренних дел, некогда фактически державшее в своих руках самодержавную власть и вызывавшее всеобщую ненависть, ударились в другую крайность: оно, по существу, самоупразднилось. Функции ведомства фактически перешли в распыленном виде к местным самозванным организациям». Под «самозванными организациями» А.И. Деникин имел в виду прежде всего Советы, становившиеся, по существу, органами власти на местах. По решению Советов менялась местная администрация, руководство милицией, подчиненные им вооруженные отряды выполняли и функции охраны общественного порядка. Проведенная в сентябре 1917 года проверка деятельности милиции Москвы и Петрограда показала, что она полностью дезорганизована. В некоторых районах милиция практически перестала существовать. Проблема охраны общественного порядка и борьбы с преступностью стала одной из важнейших для Временного правительства. Решение ее во многом зависело от решения вопроса о кадрах милиции. Констатируя, что милиции в стране фактически нет, один из современников в октябре 1917 года приходил к совершенно справедливому выводу: «Милицию, которая была призвана заменить полицию, сгубило слишком легкомысленное отношение к ее формированию. И первой главной ошибкой было огульное, без исключения, признание бывших полицейских «неблагонадежным элементом».

Пытаясь спасти положение, 11 октября 1917 года военный министр Временного правительства издает приказ, задача которого была в том, чтобы «привлечь действующую армию к обеспечению порядка внутри страны». Командиры воинских частей по требованию комиссаров Временного правительства должны были направлять на службу в милицию лучших офицеров и солдат, «преимущественно георгиевских кавалеров», ибо «в данный момент особо ответственная служба должна находиться в руках лучших людей». Но приказ этот не был реализован, так как Временное правительство доживало последние дни. Известный деятель Временного правительства В.Д. Набоков признавал, что оно

не сумело преодолеть последствий «всероссийского похода против городских, в результате которого весь полицейский аппарат был разбит вдребезги, а милиция новой властью фактически не была образована, что и сыграло очень большую роль в общем процессе разложения России».

2. Ἡ ἐπὶ τῇ ἀποκαταστάσει τοῦ κράτους ἐκ τῆς ἀναρχίας καὶ τοῦ χάους

В ночь с 25 на 26 октября (с 7 на 8 ноября по новому стилю) власть в Петрограде захватывается вооруженными отрядами, которые поддерживали большевистскую партию. Члены Временного правительства были арестованы и препровождены в Петропавловскую крепость. Проходивший в это время II Всероссийский Съезд Советов объявил о переходе государственной власти к советам. Начинается советский период в истории Российского государства.

С первых дней своего существования Советское государство приняло решительные меры по ликвидации старых и созданию новых органов власти и управления. Исполнительная власть вверялась Совету народных комиссаров (СНК) – Правительству советской России. В числе первых народных комиссариатов был и Народный комиссариат внутренних дел (НКВД). Первым народным комиссаром внутренних дел стал А.И. Рыков. Однако в связи с позицией по вопросу об участии иных социалистических партий в правительстве, он подает в отставку.

17 (30) ноября 1917 г. народным комиссаром внутренних дел по предложению В.И.Ленина был назначен Г.И. Петровский. В состав первой коллегии НКВД вошли Ф.Э. Дзержинский, М.Я. Лацис, М.С. Урицкий и И.С. Уншлихт. Это руководящее ядро возглавило работу по формированию аппарата наркомата. На пути его создания, выработки структуры возникли большие трудности. Старые чиновники не хотели служить новой власти, а те, кто стал у руля советского государства, не имели опыта государственного строительства. Служащие дореволюционных министерств, в том числе и МВД, объявили саботаж и не выходили на работу. В здании МВД остались лишь курьеры и сторожа, «даже перья были вынуты из ручек и чернила вылиты из чернильниц».

В целях борьбы с саботажем чиновников Коллегия НКВД РСФСР 31 декабря 1917 г. приняла решение: «1. Все чиновники, оставившие работу, считаются уволенными и лишенными пенсий. 2. Их фамилии опубликовать. 3. Предлагается всем органам по уборке улиц Петрограда обязать их принудительно работать по уборке улиц».

В первой декаде декабря 1917 года на заседании коллегии НКВД был рассмотрен вопрос об организации отделов наркомата. Первоочередной задачей стал подбор руководителей основных подразделений центрального аппарата. В конце 1917-начале 1918 года эта работа была в основном завершена. Во главе отдела местного управления стал М.Лацис. Отдел по делам иностранных подданных возглавил И. Уншлихт, а отдел по делам беженцев – А. Дижбит. Руководителем отдела по делам воинской повинности был назначен И. Флеровский, финансового – Г. Мешковский. Начальниками других отделов стали: М. Неврат, В. Селинский, В. Яковлева и Н. Жиделев. Канцелярией заведовал Д. Зорин.

О начале своей деятельности на посту наркома Г. Петровский писал: «Нас было семеро. Мы входили в почти пустое министерство. Было холодно и голодно. Тов. Мешковский первый организует финотдел... Тов. Яковлева ставит делопроизводство на ноги. Тов. Лацис и Смирнов организуют отделы управления и местного хозяйства, подбирают конторщиков... и машина заработала».

Сотрудники аппарата подбирались из студентов Петроградского университета, Электротехнического института, рабочих Путиловского завода. Естественно, не имея навыков работы в государственном учреждении, они испытывали серьезные трудности. Тем не менее, постепенно аппарат стал функционировать.

Формирование центрального аппарата НКВД шло до лета 1918 г. В июне 1918 г. в нем имелось 11 отделов, в которых работало 400 сотрудников. Структура НКВД была следующей: канцелярия, отдел местного хозяйства, финансовый отдел, беженский отдел, иностранный отдел, бюро печати, центральный статистический комитет, отдел управления медицинской частью, ветеринарный отдел, контрольно-ревизионная комиссия. Видимо, часть функций была возложена на НКВД по аналогии с компетенцией дореволюционного МВД, охватывавшего широкий комплекс разнородных направлений деятельности.

В числе важнейших отраслей выделялись:

- организационное руководство строительством и деятельностью местных Советов;
- организация охраны общественного порядка;
- осуществление контроля за соблюдением Конституции, проведением в жизнь декретов Советской власти и других мероприятий государства.

Вместе с тем на НКВД возлагались руководство местным хозяйством, организация статистики и даже устройство беженцев.

Для понимания особенностей становления органов охраны правопорядка России, следует рассмотреть более подробно такую специфическую область деятельности НКВД, как руководство строительством местных советов, чем непосредственно занимался отдел местного управления. По поручению правительства НКВД издал и направил на места 24 декабря 1917 г. (6 января 1918 г.) два важных правовых акта: обращение «Об организации местного самоуправления» и Инструкцию «О правах и обязанностях Советов». Обращение содержало программные положения полновластия Советов на местах. Инструкция «О правах и обязанностях Советов» провозглашала в качестве основного принципа деятельности Советской власти принцип демократического централизма. В ней на Советы возлагались задачи управления всеми сторонами местной жизни: административной, хозяйственной, финансовой и культурно-просветительной. В то же время Советы должны были проводить в жизнь все декреты и постановления центральной власти. Эти директивные предписания реализовывались при активном участии местных работников и инструкторов наркомата. В январе и апреле 1918 г. Инструкциями НКВД была определена однообразная структура Советов, что способствовало превращению их в единую систему. Это во многом объясняет и ход строительства органов охраны правопорядка, происходивший под контролем и руководством советской власти и НКВД. Разумеется, это не означает, что данные процессы шли гладко, они осложнялись сабо-

тажем чиновников, классовой борьбой и острой экономической ситуацией в стране. Однако, действуя через Советы, НКВД мог оперативно управлять и влиять на процессы поиска организационных форм охраны революционного правопорядка, несмотря на перегруженность иными функциями. Так, в 1919 г. в обстановке гражданской войны были созданы специальные места лишения свободы – лагеря принудительных работ, ведение которыми было возложено на НКВД РСФСР, для чего в его составе было создано Центральное управление принудительных работ, реорганизованное в условиях политики «военного коммунизма» в мае 1920 г. в Главное управление общественных работ и повинностей. Видимо, при решении данного вопроса был учтен дореволюционный опыт функционирования системы мест заключения.

Ведение общими местами лишения свободы с 1917 по 1922 гг. находилось в компетенции НКЮ. В целях единообразного подхода к руководству данной специфической системой постановлением СНК РСФСР от 25 июня 1922 г. все места заключения были переданы в систему НКВД, а органы НКЮ стали осуществлять прокурорский надзор за законностью содержания осужденных. В октябре 1922 г. в составе НКВД РСФСР было создано Главное управление мест заключения.

В 1920 г. в компетенцию НКВД вошло руководство обеспечением пожарной безопасности, для чего был учрежден Центральный пожарный отдел. Еще ранее, в 1919 г., Наркомату были подчинены войска вспомогательного назначения, названные войсками внутренней охраны, выполнявшие задачи по подавлению внутренней и внешней контрреволюции. С 1920 г. НКВД стал вести и коммунальным хозяйством России.

Таким образом, компетенция НКВД РСФСР охватывала внутренние дела в широком смысле слова, что обуславливалось сложной внутренней и внешней политической обстановкой, а также силой исторической инерции.

Одним из важнейших подразделений наркомата являлись органы милиции.

Идеологической основой ее формирования явились теоретические положения марксизма о всеобщем вооружении народа, призванного заменить в ходе демократической, а затем и социалистической революции постоянную армию и полицию. Идея создания новой милиции была выдвинута В.И. Лениным в письме «О пролетарской милиции» (март 1917 г.). Он указал на необходимость организации действительно народной милиции, состоящей из трудящихся. Эти положения стали реализовываться еще в период между февралем и октябрём 1917 г. В марте 1917 г. при участии Советов в 23 городах России была создана рабочая милиция, которая пришла на смену полиции и была призвана осуществлять охрану порядка и иные революционные обязанности. Условия несения службы рабочими были самыми разнообразными, они избирали своих руководителей: начальников отрядов, командиров и комиссаров. В губерниях действовала «народная милиция», подчинявшаяся органам Временного правительства.

Еще в период подготовки вооруженного восстания в Петроградском ВРК действовал отдел, занимавшийся борьбой с преступлениями, пресекавший торговлю спиртным, оружием и спекуляцию.

После Октябрьской революции в ходе установления новой власти возникла необходимость образования специальных органов охраны порядка, первым из которых стала милиция.

НКВД 10 ноября (28 октября) принял постановление «О рабочей милиции», подписанное первым наркомом А.И.Рыковым. В нем говорилось об учреждении милиции при всех Советах рабочих и солдатских депутатов, которая «находится всецело и исключительно в их ведении». Все власти должны были оказывать ей содействие и снабжать материально-техническими средствами вплоть до оружия. Постановление не указывало на место милиции в государственной системе, пути ее формирования, методы работы и т.д. Главное значение в создании милиции, выработке форм и методов деятельности отводилось опыту масс, практике. Значение данного правового акта состоит в том, что им учреждалась милиция из трудящихся как орган новой власти для охраны революционного порядка.

Это еще не был штатный государственный аппарат, так как рабочая милиция мало отличалась от Красной гвардии, сочетая в себе черты государственного органа и общественной организации.

Учреждение милиции при Советах было особенно актуальным, если иметь в виду существование так называемой народной милиции Временного правительства, которая не подчинялась Советам. Данное постановление НКВД стало юридической основой для ее ликвидации.

Слом аппаратов прежней полиции и народной милиции происходил в форме проверки всего личного состава и ликвидации попыток сопротивления, если они имелись. Как правило, бывшие полицейские, служившие в милиции буржуазного Временного правительства, увольнялись без оплаты жалования, хотя в отношении лояльных сотрудников допускалась возможность оставления на службе.

Сложные внутривластные условия России, высокий уровень преступности заставляли большевиков искать пути улучшения организации и работы милиции, отделив этот процесс от строительства Красной Армии. На местах порой одновременно существовали и милиция и Красная гвардия, действовали разнообразные штабы и комиссии по борьбе с хулиганством и различными беспорядками. Поэтому уже весной 1918 г. началось формирование штатной милиции как части государственного аппарата с постоянным составом. Летом 1918 г. В.И.Ленин и его соратники, прежде всего Г.И.Петровский, назначенный в ноябре 1917 г. наркомом внутренних дел после отставки Рыкова А.И., сумели отказаться от идеи всеобщего вооружения трудящихся.

На Всероссийском съезде председателей губернских исполкомов (30 июля–1 августа 1918 г.) были обозначены организационно-правовые основы формирования штатной рабоче-крестьянской милиции. В то же время разрабатывался и документ, призванный определить правовое положение милиции как части государственного аппарата. Инструкция НКВД и НКЮ РСФСР «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции», принятая 12 октября 1918 г., установила организационные формы милиции, единые для Российской Федерации. В ней также было установлено положение милиции как «исполнительного

органа центральной власти на местах», построенного на началах демократического централизма. Это выражалось в двойном подчинении: находясь в ведении НКВД РСФСР, на местах милиция состояла в распоряжении исполнительных комитетов местных Советов. Инструкция установила структуру и регламентировала компетенцию органов милиции как в центре, так и на местах.

В НКВД РСФСР был образован руководящий аппарат – Главное управление милиции (ГУМ) (до этого с августа по октябрь – управление в составе отдела местного управления НКВД). Первым начальником ГУМ стал А.М. Дижбит, но в декабре 1918 г. его сменил М.И. Васильев-Южин, который работал на этом посту до 1921г. Реализуя руководящую роль, оно издавало приказы, инструкции, циркуляры. Губернские управления милиции одновременно были и органами НКВД и подотделами отделов управления губернских исполнительных комитетов.

Главным принципом комплектования кадров был принцип классовости, т.е. милиция состояла преимущественно из рабочих и крестьян, достигших 21-летнего возраста.

Задачи милиции распространялись в трех направлениях:

- 1) охрана основ Советского государственного строя, обеспечение исполнения предписаний законов;
- 2) охрана порядка в общественных местах, личной безопасности граждан, поддержание общественного благоустройства, административная деятельность;
- 3) борьба с уголовной преступностью, деятельность по расследованию уголовных дел.

Эти главные направления реализовывались через множество конкретных прав и обязанностей.

В соответствии с Положением об организации отдела уголовного розыска, принятым НКВД РСФСР 5 октября 1918 г., в его ведении были образованы аппараты, составляющие специальный вид милиции для борьбы с преступностью. Задачами уголовного розыска стали «охрана революционного порядка путем негласного расследования преступлений уголовного характера и борьба с бандитизмом».

Таким образом, уголовный розыск предназначался для борьбы с тяжкими и неочевидными преступлениями, для чего должен был применять все меры оперативно-розыскного характера, в отличие от общей милиции, действовавшей при охране общественного порядка преимущественно административными, гласными мерами. Вместе с тем уголовный розыск имел такие же процессуальные полномочия, как и общая милиция, среди которых особенно важны были обязанности производства дознания и содействия органам правосудия и предварительного расследования иных ведомств. Эти стороны деятельности органов уголовного розыска сохраняются в их компетенции и в настоящее время.

Руководящим органом системы уголовного розыска стало Центральное управление уголовного розыска (Центророзыск) НКВД РСФСР, которое на правах отдела входило в Главное управление милиции. Центророзыск обладал значительной оперативной самостоятельностью и имел право издавать приказы, циркуляры и другие руководящие указания. Создавались отделения в губерни-

ях и крупных городах с населением 40-45 тыс. человек и уголовно-розыскные столы в уездах. Первым начальником Центро розыска (1918-1919 гг.) был большевик К.Г.Розенталь (1886-1940). Начало деятельности уголовного розыска осложнялось разрозненностью имевшихся подразделений, часть которых подчинялась органам юстиции, отсутствием устойчивой связи между ними и информационного обеспечения розыскной работы.

Важным принципом деятельности органов милиции и уголовного розыска провозглашался принцип революционной законности, юридически закрепленный в первых же инструкциях, который на деле нередко подменялся целесообразностью.

В годы интервенции и гражданской войны произошло развитие структуры органов в виде образования новых видов милиции: железнодорожной, водной и промышленной, перестроилась ее работа в соответствии с военной обстановкой и проведением в жизнь политики военного коммунизма. Развитие структуры происходило на основе Декрета СНК РСФСР от 3 апреля 1919 г. «О Советской рабоче-крестьянской милиции».

В целях укрепления органов милиции содержание всех ее видов, находившихся в ведении НКВД, принималось на счет государства – источником материального обеспечения становился государственный бюджет.

Для участия в боевых действиях на фронтах гражданской войны и интервенции первоначально призывался и личный состав милиции, что подрывало порядок в тылу. Поэтому рассматриваемый декрет СНК закрепил положение милиции как особой вооруженной организации, призванной одновременно и охранять порядок в тылу и участвовать в ведении военных действий, в связи с чем были установлены обязательное военное обучение и военная дисциплина на основе уставов Красной Армии. Сотрудники милиции составляли отдельные воинские части, которые привлекались к участию в боевых действиях совместно с армейскими подразделениями.

По декрету, оперативные работники мобилизовывались для несения службы в армии, но оставались на службе в органах милиции, так как считались прикомандированными к отделам управления.

В результате осуществления данного декрета милиция была укреплена и как орган охраны общественного порядка в тылу, и как вооруженная сила.

В 1919 г. сформировались органы транспортной милиции (железнодорожной и водной), их статус был закреплен в Положениях, изданных на основе учредительных правовых актов ВЦИК. Транспортная милиция наделялась теми же правами и обязанностями, что и территориальная, но имела и специфические обязанности, связанные с «особенностями жизни в районе железных дорог» и «особенностями жизни судоходного надзора». Эти обязанности, аналогичные как для железнодорожной, так и водной милиции, условно разделяют на четыре подгруппы:

- охрана общественного порядка и спокойствия;
- борьба с преступностью;
- участие в вооруженной защите транспортных коммуникаций совместно с частями Красной Армии;

– содействие органам правосудия.

Территориальное управление транспортной милицией вскоре было заменено линейным в соответствии с расположением железных дорог и водных бассейнов страны. В составе Главного управления милиции НКВД РСФСР были созданы отделы железнодорожной и водной милиции.

Организация промышленной милиции, охраняющей экономическое достояние страны, началась осенью 1919 г. В 1920 г. она уже была создана в 18 губерниях РСФСР и насчитывала в своих рядах 13 тыс. человек. Промышленная милиция боролась с хищениями, дезорганизацией промышленности и хозяйственной жизни страны, с незаконным использованием национализированных средств производства. В составе Главного управления милиции НКВД РСФСР был образован отдел промышленной милиции, в Губернских управлениях – отделения, а низовыми звеньями были районы промышленной милиции.

До осени 1920 г. промышленная милиция действовала самостоятельно, порой параллельно общей (городской и уездной) милиции. В ноябре 1920 г. она была включена в состав общей милиции, и отдел Главного управления милиции НКВД РСФСР был реорганизован в отделение в составе отдела уездно-городской милиции ГУМ НКВД РСФСР.

В рассматриваемый период укреплялся аппарат уголовного розыска РСФСР. Ко 2-ой половине 1919 г. в РСФСР имелось 62 уголовно-розыскных отделения (34 губернских и 28 городских в уездных городах с населением свыше 40 тыс. человек). Характерно, что в сложнейших условиях интервенции и гражданской войны уголовный розыск вел борьбу не только с общеуголовной, но и с контрреволюционной преступностью, а также с признававшейся в то время опасной спекуляцией, непосредственно взаимодействуя с органами ВЧК.

В феврале 1919 г. Центророзыску, с согласия губернских исполкомов и утверждения Главного управления милиции, было предоставлено право открывать отделения уголовного розыска в местностях с населением менее 40 тыс. чел., но с высоким уровнем преступности. Уже в то время высказывались предложения о выработке нового Положения об уголовном розыске в целях согласования его деятельности «с работами ЧК и других органов, ведающих борьбой с преступлениями». В качестве положительного примера деятельности инструктором Центророзыска П. Бухарцевым приводился опыт обеспеченности работы аппаратов уголовного розыска криминалистическими средствами (фотографией, дактилоскопией, различными учетами) Калужского губрозыска, где даже имелись печатные сборники нормативного материала общероссийского характера за 20 лет. Как считал П.Бухарцев, эти сборники, возможно, были единственные в аппаратах уголовного розыска России. Примечательно, что занимался данной работой бывший исправник, видимо, хорошо понимавший значимость всестороннего обеспечения дела розыска. К сожалению, такое положение дел не было типичным для уголовно-розыскных органов России.

Организованные в октябре 1920 г. аппараты уголовного розыска на транспорте строили свою деятельность по линейному принципу.

Главное внимание уголовный розыск уделял предупреждению, пресечению и раскрытию опасных преступлений, используя для этого выработанные

практикой разнообразные средства и методы. Раскрываемость преступлений в 1920 г. возросла до 62 % против 50 % в 1918 г. (по другим данным в 1920 г. до 57 %), причем следует для сравнения отметить, что в дореволюционной России раскрываемость очень редко превышала уровень 45 %. Статистика тех лет была неточна и не охватывала всех сторон работы по борьбе с преступностью, но даже эти цифры говорят об определенных положительных результатах. Однако в 1921 г. произошло снижение уровня раскрываемости преступлений по линии уголовного розыска до 54%, что объяснялось массовым голодом и началом новой экономической политики.

К 1922 г. Центральное управление уголовного розыска уже рассматривалось как контролирующий и инструктирующий орган и как научно-технический центр, поясняющий и популяризирующий «новые научные методы в области обнаружения преступлений». Кроме того, оно занималось учетом преступности и ее динамики в России.

В рассматриваемый период предпринималась попытка создания в ведении НКВД РСФСР следственно-розыскной милиции, которая бы объединяла розыск и расследование уголовных дел, что было вызвано производством органами общей милиции и уголовного розыска не только дознания, но и предварительного следствия по уголовным делам. Существование следственно-розыскной милиции прекратилось в 1921 г. в связи с переходом к институту одиночных следователей НКЮ.

В 1920 г. завершается процесс становления советской милиции, оформляются ее основные задачи и функции, а также структурные части. Сложные конкретно-исторические условия повлияли на то, что милиция сравнительно быстро оформилась как часть государственного механизма.

Первым актом, юридически закрепившим опыт становления органов милиции, стало Положение ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1920 г., подписанное В.И. Лениным и М.И. Калининым. В нем было обобщено все достигнутое: организационные формы и структура, принципы и методы деятельности, имеющие общее значение и не ограниченные рамками рассматриваемого периода.

Названное положение было содержательным нормативным актом, охватившим все стороны организации и деятельности Рабоче-крестьянской милиции. Его нормы делились на 1) регулировавшие организационную структуру различных звеньев аппарата милиции и 2) определявшие компетенцию и задачи тех или иных органов милиции.

В Положении уточнялось место милиции в системе государства: «... находится в ведении Народного Комиссариата внутренних дел и его органов на местах». В Инструкции от 12 октября 1918 г. была более общая формулировка: исполнительный орган центральной Советской власти.

Сохранялся также принцип двойного подчинения, который формально действовал в течение 70 лет.

Поскольку в рассматриваемый период определились основные направления деятельности милиции, Положение закрепило сложившуюся в то время структуру:

– городская и уездная милиции;

- промышленная (фабрично-заводская, лесная, горнопромышленная и т.п.);
- железнодорожная;
- водная (речная и морская);
- розыскная милиция.

Гражданская война и диктатура пролетариата привели к серьезной политизации функций органов милиции. Общественный контроль за ее деятельностью был еще недостаточен. В правовом регулировании был чрезмерно большой удельный вес ведомственных норм, что создавало возможности для произвола в ее работе, особенно с учетом острой проблемы профессионализма сотрудников. Этот период стал временем вызревания новой государственной идеологии, черты которой: классовый подход к вещам и явлениям, ставка на насилие, однозначность и бескомпромиссность, что и определило кадровую политику государства в отношении органов милиции. Ее формирование проводилось на классовой основе, что было закреплено в основных нормативно-правовых актах. Важнейшие критерии, которым должен был отвечать милиционер: признание Советской власти и наличие активного избирательного права. К руководящему составу предъявлялись особые требования: рекомендация социалистических партий, профсоюзов и Советов. По всей стране произошло практически полное обновление кадров милиции. Увольняли даже лиц, готовых сотрудничать с новой властью в борьбе с уголовной преступностью. Недостаточно было нейтральности и простой лояльности новой власти, нужна была активная готовность решать и политические задачи. В результате, несмотря на переход к штатной милиции, уровень профессионализма кадров милиции был очень низким. Особенно острой эта проблема была для уголовного розыска. В виде исключения в уголовный розыск разрешалось принимать бывших сотрудников сыскных учреждений дореволюционной полиции, если они были незаменимыми специалистами и не участвовали в политическом сыске. Но и здесь выдерживался принцип классового подхода. В марте 1919 г. был установлен порядок, по которому вопрос о приеме старых специалистов решался с согласия исполкомов местных Советов и партийных комитетов. Значительная часть работников милиции была малограмотна или вовсе неграмотна, что было результатом кадровой политики государства. Новые работники милиции, не ценившие право, незнакомые с ним в своей деятельности руководствовались так называемым «революционным правосознанием» и «революционной совестью», а не законностью. Период революционных бурь и романтики проходил, государству потребовалось ввести энтузиазм масс в определенное русло, на этой почве возникали конфликты («красный бандитизм»). Низкий уровень профессиональной подготовки способствовал закреплению жесткого администрирования в управлении органами и учреждениями милиции, чрезвычайных методов и приемов работы, основанных на массовых репрессиях и внесудебном принуждении.

Становление принципов комплектования работников милиции было завершено Положением о рабоче-крестьянской милиции от 10 июня 1920 г.

Положение впервые разделило личный состав советской милиции на две категории: сотрудники (командный состав, следователи, агенты розыска, мла-

дшие и старшие милиционеры) и вспомогательные кадры (канцелярские и технические работники, которые в кадры милиции не входили).

Для вновь принимаемых в милицию положение установило годичный срок обязательной службы.

Но главным итогом развития следует считать создание к середине 1920 г. действующей системы органов милиции, основные звенья которой сохранились до настоящего времени.

В 1921 г. произошло сокращение штатов в целях экономии государственных средств. Перестали существовать промышленная, железнодорожная и водная милиция. Функции транспортной милиции перешли к органам Народного комиссариата путей сообщения и государственной безопасности. Из ведения милиции была изъята караульная служба. Несмотря на это в 1922 г. в Главном управлении милиции еще насчитывалось более 50 различных подразделений, что предопределило дальнейшее его реформирование.

Проблемы профессионализма и качества в работе милиции по борьбе с преступностью оставались острыми и после кодификации советского права в 1922 г. В частности, в журналах органов юстиции отмечались низкая правовая грамотность сотрудников милиции и слабое качество материалов дознания, содержащих формулировки подобного рода: «Труп часто, очень часто бегал ко мне и жаловался». Положение усугублялось отсутствием систематической учебы сотрудников и нормативного материала. Например, на всю северодвинскую губернскую милицию имелся один экземпляр УПК.

Необходимо отметить, что в своей деятельности органы НКВД РСФСР активно и достаточно успешно взаимодействовали другими правоохранительными службами. Прежде всего, это можно отнести к органам Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК). Она была создана Постановлением СНК от 7 (20) декабря 1917 г. в ответ на «злейшие преступления буржуазии, помещиков и всех богатых классов». Первым и долгое время бессменным руководителем стал – Ф.Э.Дзержинский.

В задачи ВЧК входило:

- 1) пресечение и ликвидация всех контрреволюционных и саботажнических попыток и действий по всей России, со стороны кого бы они ни исходили;
- 2) предание суду революционного трибунала всех саботажников и контрреволюционеров и вырабатывать меры борьбы с ними.

На ВЧК возлагалось предварительное расследование контрреволюционных преступлений, после чего дела передавались в суды и трибуналы на всех уровнях.

Взаимодействие между ОВД и ВЧК, в первую очередь, выражалось в обмене информацией, необходимой для координации усилий. В совместной работе коллегий, в которые входили их представители, создавалась основа для проведения единой линии в борьбе с антисоветской и общеуголовной преступностью, которые в то время тесно смыкались. Уже в ноябре 1918 г. на заседании Коллегии НКВД РСФСР рассматривался вопрос о согласованной деятельности ВЧК и НКВД, где предлагалось в целях разграничения их функций и упорядочения отношений составить специальную Инструкцию, которая должна быть выработана

при участии представителей обеих организаций. В открытой печати подобной Инструкции не обнаружено, но важен сам факт осознания необходимости конструктивного сотрудничества на прочных нормативных основах. В практике борьбы с преступностью органы ВЧК чаще всего взаимодействовали с аппаратами уголовного розыска. В приказах по НКВД и по ВЧК с 1919 по 1921 гг. регулярно отмечались недостатки такого сотрудничества, обусловленные стремлением органов ВЧК играть ведущую роль при раскрытии и расследовании наиболее крупных и опасных уголовных дел. Руководство уголовного розыска отмечало, что «улучшение уголовно-розыскного дела продвигалось вперед, но весьма слабо и медленно».

В приказе по милиции Курской губернии от 25 февраля 1919 г. отмечалась недопустимость арестов граждан и направления их в губчека «за маловажные проступки» и разъяснялось, что немедленному аресту подлежат только лица, «заведомо ненадежные в том, что они укроются от законной ответственности», и это способствовало упорядочению производства арестов. Формой взаимодействия органов ВЧК и милиции на местах явились уездные Политбюро, образовавшиеся в 1919 г. для борьбы с контрреволюцией и преступностью.

Политические бюро при уездных начальниках милиции образовывались путем слияния уездных ЧК с уездными управлениями милиции. Во главе политбюро должны были стать коммунисты не менее чем с двухгодичным партийным стажем. В состав коллегий местных отделов управления советов входили председатели ЧК, одновременно членами коллегий местных ЧК становились заведующие губернскими или уездными управлениями милиции.

Во многих операциях по борьбе с бандитизмом, спекуляцией и другими опасными для того времени преступлениями принимали самое активное участие работники милиции и уголовного розыска. Следует отметить, что именно карательных полномочий и подследственности по делам о политических преступлениях в компетенции милиции и уголовного розыска не было. Все, что им приходилось делать, предписывалось конкретными декретами СНК или охватывалось такой их обязанностью, как оказание «содействия» другим ведомствам, в том числе и при проведении мероприятий политики «военного коммунизма». Как отмечал начальник Центроурыска Н.А.Николаевский в статье «К 10-летию организации и деятельности органов уголовного розыска», эти аппараты строились «без каких-либо образцов и без единого руководства соответственно практическим потребностям и как подсказывало революционное правосознание ... при неопределенности круга ведения и смешения функций с ЧК и судебно-следственными органами». Именно на таких основаниях эти органы взаимодействовали с судебными инстанциями и аппаратами юстиции.

3. Î ðàñèçàîëý îðàñè îâ àí óòðàí í èð äàë äàëüò îðàëèòäëüòä

В годы Гражданской войны на территориях неподконтрольных большевикам существовало множество государственных образований, наиболее крупными и относительно долгое время существовавшими из которых можно назвать: Всевеликое Войско Донское; территория, занимаемая Добровольческой

армией, а позднее Вооруженными силами на юге России под командованием А.И. Деникина; Комитет членов Учредительного собрания; Уфимская директория; территория, на которую распространялась власть Временного Сибирского правительства, а затем Верховного Правителя России А.В. Колчака; территории, подчинявшиеся Северо-Западному правительству, Верховному управлению Северной области, Временному правительству Северной области, Временному Приамурскому правительству).

Дело в том, что белые правительства существенно отличались друг от друга как по долгосрочным политическим целям, концептуальным подходам к вопросу выбора путей исторического развития России, так и по формам и методам осуществления государственной власти. Единственным объединяющим началом для них было неприятие Советской власти (в исключительных единичных случаях она признавалась и даже кое-где существовали советы, однако под четким лозунгом «без большевиков»), борьба с нею в самых острых формах, в которой активно участвовали и органы внутренних дел.

Различный характер власти в исследуемых государственных образованиях, сложная и резко изменяющаяся внутриполитическая обстановка на их территориях обусловили неодинаковый подход к строительству органов внутренних дел. Это нашло выражение, в частности, в решениях вопроса о степени централизации руководства ими, организационном объединении в ряде мест милиции и органов политического сыска и т.д. По-разному решался вопрос и относительно организации следственных аппаратов и исправительных учреждений. Так, милиция участвовала в предварительном расследовании не только в форме дознания (хотя именно она была доминирующей). Достаточно часто практиковалось включение работников милиции (как правило, начальников местных органов) в состав временных чрезвычайных следственных комиссий, судебные следователи давали им многочисленные поручения о производстве необходимых процессуальных следственных действий и т. д.

Организационное построение системы исправительных учреждений на территориях белых правительств также отличалось пестротой. Хотя в большинстве случаев они входили в состав органов юстиции, тем не менее, в ряде регионов руководство некоторыми местами заключения осуществлялось военными властями, союзнической администрацией, органами политической полиции (контрразведка), органами внутренних дел.

В качестве основы организации и правового регулирования деятельности органов внутренних дел белых правительств использовались организационно-правовые начала органов внутренних дел дореволюционной России (в государственных образованиях авторитарного типа – законодательство царской России; в государственных образованиях «демократической контрреволюции» – законодательство Временного правительства).

Проводившиеся реформы были обусловлены гражданской войной и носили в основном временный и чрезвычайный характер.

Более эффективной являлась деятельность тех органов внутренних дел, где в качестве организационно-правовой основы использовались соответствующие начала органов внутренних дел царской России, а не Временного правительства,

что означало более высокую степень централизации руководства ими. Такой подход в большей мере соответствовал требованиям военной обстановки.

Формирование органов внутренних дел в белых правительствах началось одновременно с созданием других органов власти и управления. Правовые основы их деятельности составляли дореволюционное законодательство и нормативные акты самих белых правительств. Государственные образования «демократической контрреволюции» создавали свои органы внутренних дел на базе законодательства царской России с изменениями и дополнениями, внесенными в него актами Временного правительства. В государственных образованиях авторитарного типа за основу были взяты только правовые начала, установленные до Февральской буржуазно-демократической революции.

Борьба двух тенденций в организации власти (демократической и авторитарной) в значительной мере отразилась на органах внутренних дел. Практика показала, что в годы гражданской войны дольше смогли просуществовать государственные образования с сильной авторитарной властью. Государственные образования, принадлежавшие к лагерю «демократической контрреволюции», либо быстро погибали, либо переходили к другой форме управления, которая характеризовалась жесткой централизацией, восстановлением порядков царской России и военизацией всех сторон жизни общества. Для органов внутренних дел в целом это означало улучшение снабжения, упорядочение деятельности и жесткую централизацию, а для милиции, кроме того, – введение воинской дисциплины, а нередко и распространение на ее сотрудников действия воинских уставов.

Из-за различий установившихся режимов, разной длительности их существования, а также некоторых других причин, организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел белых правительств в значительной мере отличались друг от друга. Проводившиеся реформы были обусловлены условиями ведения гражданской войны и носили в основном временный и чрезвычайный характер. Однако рано или поздно реформирование органов внутренних дел завершалось тем, что они воспринимали организационно-правовые начала соответствующих органов дореволюционной России.

Одной из основных проблем, осложнявших деятельность органов внутренних дел, была неукомплектованность личным составом. Это объяснялось тем, что часть сотрудников органов внутренних дел покинула территории, занятые большевиками, и не вернулась на них после установления власти белых правительств. Часть погибла, а часть была призвана в действующую армию. Большое их количество отказалось продолжать службу в связи с ее тяжелыми условиями. Кроме того, высокий уровень неукомплектованности кадрами органов внутренних дел был связан с тем, что в период гражданской войны повсеместно были увеличены штаты.

Несмотря на высокий некомплект кадров во всех белых правительствах, однозначно решался вопрос с сотрудниками органов внутренних дел, работавшими в них при Советской власти. Они не принимались на службу, а уже служившие – увольнялись. В то же время отношение к бывшим полицейским и

жандармам, как правило, было нейтральным. Часть из них была вновь принята на службу.

Для решения кадровых проблем принимались следующие меры: 1) личный состав органов внутренних дел комплектовался за счет лиц, не способных к военной службе; 2) часть функций ОВД была возложена на армию; 3) сотрудники органов внутренних дел не призывались в действующую армию; 4) в некоторых случаях лица, проходившие службу в армии, по их желанию могли быть откомандированы для продолжения службы в органы внутренних дел; 5) для обучения вновь поступивших и повышения уровня профессиональной подготовки уже служащих сотрудников создавались различные курсы.

Некомплект кадров привел к тому, что на службу в органы внутренних дел стали приниматься случайные люди, не имевшие ни профессиональной подготовки, ни нравственных принципов. Это, в совокупности с материальным неблагополучием сотрудников ОВД, привело к росту преступности в их среде.

Одним из наиболее важных факторов, оказывавших влияние на состояние кадров, а в конечном итоге и на всю деятельность органов внутренних дел, являлось финансовое и материально-техническое обеспечение. В условиях гражданской войны снабжение ОВД осуществлялось по остаточному принципу. Ассигнования отпускались в минимальном размере и по мере возможности. Это приводило к тому, что зарплата у сотрудников была мизерной и выплачивалась нерегулярно, обмундирования и оружия не хватало. Исключение составляли подразделения, занятые политическим сыском, финансирование которых осуществлялось в полном объеме.

Деятельность общей милиции, выполнявшей задачи по охране общественного порядка, не только обеспечивала установление надлежащего порядка, быстрое реагирование на различные противоправные деяния и профилактику преступлений, но и приобрела идейно-политический характер, так как любые промахи в данной сфере подрывали авторитет власти и давали противоположной стороне неопровержимые аргументы для агитационно-пропагандистских кампаний против белых режимов.

В годы гражданской войны произошло значительное ухудшение деятельности общей милиции по охране общественного порядка. Среди наиболее существенных причин этого явления следует выделить неукомплектованность штатов и большую текучесть кадров. Кроме того, появились обстоятельства, чрезвычайно осложнившие охрану общественного порядка: гигантская миграция населения, интенсивный рост числа городских жителей, который не сопровождался адекватным увеличением сети органов внутренних дел и их штатов; повальная безработица; массовая беспризорность несовершеннолетних. Частые реорганизации органов милиции существенно ее ослабляли, резко понизился уровень профессиональной подготовки милиционеров.

Среди особенностей деятельности общей милиции в рассматриваемый период следует отметить широкий круг возлагаемых на нее обязанностей, многие из которых были ей несвойственны. Часть из них была обусловлена чрезвычайными условиями военного времени, а часть – изменениями в правовом статусе милиции, которые произошли в некоторых государственных образова-

ниях. В них она была подчинена местным органам самоуправления и выполняла все их поручения, включая и несвязанные с охраной порядка.

Возросшее значение деятельности уголовного розыска было вызвано резким ростом уровня преступности и ее качественным изменением. В неразберихе гражданской войны из тюрем, наряду с политическими, были выпущены и уголовные преступники, а многие из остававшихся на свободе избежали наказания. В то же время органы милиции, и в частности уголовный розыск, были расформированы либо были не в состоянии выполнять свои задачи. Резкий рост количества совершаемых преступлений произошел в основном за счет наиболее тяжких из них, связанных, как правило, с использованием оружия. Кроме того, значительная часть преступлений стала совершаться группами лиц, некоторые из которых были хорошо организованы. Несмотря на привлечение к борьбе с преступностью других подразделений, включая военную контрразведку, основная тяжесть в этом деле легла на уголовную милицию.

В годы гражданской войны уголовный розыск стал повсеместно привлекаться к борьбе с политической преступностью, что было вызвано ее внешним тесным сращиванием с общеуголовной. В некоторых государственных образованиях специализированные органы политического сыска создавались в структуре уголовной милиции и ей же подчинялись.

Несмотря на очевидное значение деятельности уголовной милиции по борьбе с преступностью и ее самым крайним проявлением – бандитизмом, власти не смогли должным образом организовать функционирование соответствующих подразделений. Определенные успехи в этой сфере были, но справиться с ростом преступности не удалось ни одному белому правительству.

Нормативно-правовой основой строительства и функционирования органов предварительного следствия белых правительств являлось дореволюционное законодательство, в которое вносились изменения и дополнения, обусловленные специфической обстановкой гражданской войны. Наиболее ярко это проявилось в принятии актов, которыми создавались чрезвычайные следственные аппараты, именовавшиеся, как правило, следственными комиссиями. Данные комиссии не могли быть отнесены к следственным органам в полном смысле этого понятия. Упоминавшееся в их названиях слово «следственные» не использовалось в процессуальном смысле, хотя они наделялись определенными процессуальными полномочиями, и в ряде случаев их акты обладали силой актов органов предварительного следствия. Тем не менее, их организация и деятельность определялись временными нормативными актами, имевшими чрезвычайный характер. Материалы деятельности комиссий носили предварительный характер и для дальнейшего расследования передавались в общие следственные органы.

Деятельность чрезвычайных следственных органов всемерно поддерживалась руководством белых правительств. Следственные комиссии не испытывали каких-либо особых кадровых или финансовых затруднений. В то же время общие следственные подразделения испытывали серьезные трудности. Отсутствие кадров, недостаточное материально-техническое обеспечение и финансирование – это главные проблемы, относящиеся к организации следственной

части и определявшие качественный уровень деятельности судебных следователей, который значительно понизился по сравнению с деятельностью следователей дореволюционной России.

Деятельность исправительных учреждений осуществлялась на основании тех же организационно-правовых начал, что и до революции. Вносившиеся в них изменения были обусловлены спецификой гражданской войны или исправлением тех ошибок, которые допустило Временное правительство, стремясь реформировать исправительные учреждения.

Исправительные учреждения белых правительств столкнулись с рядом проблем, которые значительно осложняли их деятельность. Места заключения, как правило, находились в неудовлетворительном состоянии, а ассигнований на их ремонт не отпускалось, как и на другие нужды, в том числе и на довольствие заключенных. Администрация тюрем также находилась в бедственном материальном положении.

Следующая проблема, с которой пришлось столкнуться при налаживании нормальной деятельности мест заключения, — это нехватка кадров для исправительных учреждений. Это было вызвано тем, что в связи с переполненностью мест заключения потребовалось существенно увеличить штаты тюремной администрации.

В то же время костяк служащих исправительных учреждений сохранился. В основном это были те же люди, которые работали в тюремной администрации еще при царском режиме и Временном правительстве.

В период гражданской войны серьезной проблемой стала переполненность мест заключения. Для ее решения создавались различные следственные комиссии, основной целью которых являлось определение общественной опасности лица и необходимости его содержания под стражей. Кроме того, производилась фильтрация арестантов — красноармейцы и другие категории военнопленных переводились в специально для этого созданные концентрационные лагеря. Тем не менее, переполненность тюрем была основной причиной постоянно вспыхивавших в них эпидемий.

Указанные выше трудности в восстановлении нормальной деятельности мест заключения и сложившийся в них режим содержания арестантов приводили к разного рода происшествиям, наиболее серьезными из которых были попытки побегов заключенных, бунты и восстания.

В целом необходимо отметить, уровень организации и деятельности органов внутренних дел белых правительств не соответствовал чрезвычайным условиям военной обстановки. Неукомплектованность личным составом и его низкая профессиональная подготовка явились одной из основных причин неудовлетворительной работы органов внутренних дел белых правительств.

Количественный и качественный некомплект кадров ОВД был обусловлен рядом обстоятельств, в том числе крайне политизированным подходом к комплектованию личного состава: с одной стороны, отказ в приеме на работу сотрудников советских органов внутренних дел, с другой — широкая практика привлечения на работу бывших работников ОВД царского правительства, что вызывало отрицательную реакцию населения.

Решение кадровых проблем и улучшение деятельности органов внутренних дел осложнялось неурегулированностью вопросов социальной и право защиты личного состава.

На органы внутренних дел белых правительств был возложен целый ряд несвойственных им задач, при этом не все из них были вызваны условиями военного времени.

Органы внутренних дел белых правительств не смогли должным образом выполнять свои обязанности по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

Характер и масштабы преступности на территориях, контролируемых белыми, были столь угрожающими (не в последнюю очередь из-за малоэффективной работы органов внутренних дел), что она из социальной проблемы переросла в политическую и явилась одной из причин сужения социальной базы белого движения.

Неспособность ОВД белых правительств обеспечить поддержание на достаточно высоком уровне общественного порядка, низкая эффективность борьбы с преступностью явились, в конечном счете, одной из основных причин политического (и военного) поражения белого движения.

В целом необходимо отметить, процесс становления органов охраны правопорядка был сложным и противоречивым, что обуславливалось тяжелой социально-экономической обстановкой в стране, усугублявшейся гражданской войной и диктатурой пролетариата. Динамизм общественных процессов и классовой борьбы в России соизмерим с эпохой Великой французской буржуазной революции (1789-1794 гг.). Как и в ходе той революции, наши преобразования шли крайне решительно и радикально, формы и острота столкновений достигли максимальных границ с широким применением террора и иных форм подавления. Ведущая роль принципов классовости, партийности, централизма в государственном строительстве привели к революционной нетерпимости, преувеличению роли и позитивного значения насилия. Вот почему становление этих классовых органов характеризуется сочетанием трагического и героического опыта, переплетением светлых идеалов, утопических мечтаний и обещаний с невозможностью их реального осуществления и неизбежностью их крушения в ходе столкновения и борьбы различных общественных интересов.

Все это объясняет высокую политизированность деятельности органов охраны революционного правопорядка, закономерную для того времени, но препятствовавшую развитию многих демократических начинаний в их строительстве.

Стремление к поиску новых организационных форм приводило к громоздкости, частым перестройкам и изменению структуры и численности их различных звеньев. В становлении данной части госаппарата не было должной системности, но верно определены приоритеты, позволившие в кратчайшие исторические сроки создать главные структурные звенья, ставшие опорой режима Советской власти. Заслуживает внимания опыт взаимодействия различных органов охраны революционного правопорядка, получивший развитие в последующие годы и не утративший значения для современности.

Искусственное прерывание правовой преемственности, отказ от правовых форм политики, недооценка роли права привели к тяжким последствиям для общественного и государственного строя России, усугубили сложность регулирования правоохранительной деятельности и компетенции данных органов. Незрелость правовой теории и общественного влияния на данную сферу обусловили преобладание ведомственного нормативного регулирования деятельности органов охраны правопорядка, что приводило к господству в их работе революционной целесообразности в ущерб законности.

Возможности, открывавшиеся в 1921-1922 гг. для усиления начал законности и демократизации правоохранительной деятельности, не были реализованы ввиду отсутствия реформирования политической системы и приведения статуса органов охраны правопорядка в соответствие с новыми общественными потребностями.

Тема 2. Органы внутренних дел в 20-х – первой половине 50-х гг.

1. Развитие органов внутренних дел в 20-30 гг.

По окончании гражданской войны, с переходом к новой экономической политике (нэп) на первый план выступили функции НКВД, направленные на обеспечение охраны общественного порядка и борьбы с преступностью (узкий смысл понятия «внутренние дела»). Постепенно эти функции стали оказывать главное влияние на организационную структуру органов внутренних дел – повысился удельный вес работы правоохранительного характера.

Важным шагом в формировании системы органов внутренних дел стали разработка и принятие первого Положения о Народном Комиссариате внутренних дел. Разработка данного документа началась еще в 1919 г., но была прервана гражданской войной. Возобновилась эта деятельность после заседания Коллегии НКВД 6 января 1921 г. Приоритетными направлениями Коллегия НКВД считала руководство деятельностью органов местного управления, наблюдение за повсеместным соблюдением Конституции, декретов и распоряжений Центральной Советской власти и понуждение к выполнению их всеми имеющимися в его распоряжении средствами и силами. Проект Положения готовился и неоднократно обсуждался в СНК РСФСР в 1921 г. Только 24 мая 1922 г. Положение было окончательно утверждено ВЦИК и опубликовано за подписями В.И.Ленина и М.И.Калинина.

В данном документе был обобщен опыт деятельности органов правопорядка и впервые законодательно закреплена организационная структура органов внутренних дел в целом, определены их права и обязанности.

В соответствии с Положением в состав НКВД РСФСР вошли: Организационно-административное управление, Главное управление милиции, Главное управление исправительных работ, Центральное управление по эвакуации населения, Главное управление коммунального хозяйства, Управление делами. После упразднения согласно Декрету ВЦИК от 6 февраля 1922 г. Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК) по борьбе с контрреволюцией, спекуляци-

ей и преступлениями по должности в составе НКВД РСФСР было образовано Государственное политическое управление (ГПУ).

В систему местных органов внутренних дел вошли губернские, уездные, городские и волостные отделы управления исполкомов Советов, подразделения милиции и уголовного розыска, местные органы управления местами заключения, губернские, уездные и городские отделы коммунального хозяйства.

Таким образом, круг функций органов внутренних дел был еще очень широк, но ориентация их на охрану правопорядка уже очевидна.

Одним из главных направлений восстановления народного хозяйства с переходом к нэпу стало развитие местного (коммунального) хозяйства. В мае 1922 года 3-я сессия ВЦИК IX созыва пришла к выводу о целесообразности сосредоточения всех коммунальных предприятий в ведении коммунхоза НКВД. Во исполнение ее решения вскоре коммунальным органам были переданы шоссейные и грунтовые дороги местного значения, местный транспорт, бойни, лесопилки, электростанции, переправы и т.д.

Однако довольно скоро от этой идеи решили отказаться и появилось предложение передать заведование коммунальным хозяйством от НКВД органам ВСНХ соответствующего уровня. В 1923-1924 гг. в этом направлении были предприняты первые шаги.

Курс на восстановление народного хозяйства, режим строжайшей экономии, сокращение административно-управленческих расходов, проводившиеся в общегосударственном масштабе, отразились и на системе органов внутренних дел. В августе 1923 г. вместо прежде существовавших Организационно-административного управления, Главного управления милиции и отдела уголовного розыска было создано Центральное административное управление (ЦАУ) НКВД, в результате чего более чем в два раза были сокращены штаты и на 30% расходы на содержание аппарата.

ЦАУ состояло из административного отдела, отдела милиции, отдела уголовного розыска и секретариата. Административный отдел ЦАУ, в отличие от отдела милиции, наблюдал за правильностью применения мер административного воздействия к нарушителям обязательных постановлений. К его ведению были отнесены вопросы правового положения иностранцев, руководство деятельностью органов ЗАГС.

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

На уездном уровне аналогичная реформа была осуществлена в ноябре 1926 г. Вместо уездных управлений милиции при исполкомах были образованы административные отделы с подотделами: общим, милиции и уголовного розыска.

ска. В 1926 году в крупных городах начали создаваться городские органы милиции (управления, отделы).

В соответствии с постановлением СНК РСФСР от 6 февраля 1924 г. для охраны предприятий и учреждений, обеспечения общественного порядка на обслуживаемых объектах стала создаваться ведомственная милиция (горно-приисковая, промысловая, фабрично-заводская, ярмарочная, портовая и т.п.).

Все названные изменения в системе и структуре органов внутренних дел нашли отражение в Положении о НКВД РСФСР, утвержденном ВЦИК и СНК РСФСР 27 марта 1927 г., в соответствии с которым в состав наркомата входили: общее управление, центральное административное управление, главное управление мест заключения, главное управление коммунального хозяйства. Однако уже в следующем году организационная структура НКВД вновь была подвергнута серьезным изменениям. ЦАУ было ликвидировано и образовано три самостоятельных отдела: административного надзора, милиции, уголовного розыска.

В течение довольно продолжительного времени управление внутренними делами составляло исключительную компетенцию союзных республик. Однако в то же время постоянно развивались и совершенствовались контакты между органами внутренних дел советских республик, все четче обозначались тенденции объединения усилий в решении стоявших перед ними задач. Сотрудничество органов внутренних дел советских республик прошло в своем развитии ряд этапов.

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

27 ноября 1922 г. договор о сотрудничестве заключили главные управления милиции РСФСР и УССР. Договор предусматривал установление единых организационных форм построения аппарата и методов его работы. Допускались отступления, вызывавшиеся местными условиями.

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

После объединения независимых республик в союзное государство Договором об образовании СССР, а затем Конституцией Союза ССР 1924 г. управление внутренними делами было отнесено к исключительной компетенции союзных республик. Народные комиссариаты внутренних дел являлись республиканскими и были подчинены Советам Народных Комиссаров союзных республик. Однако в условиях единого союзного государства многие задачи охраны общественного порядка нужно было решать согласованно в масштабе всей страны. В результате потребовались еще большие, чем раньше, координация и объединение деятельности органов НКВД всех союзных республик. Поэтому после обра-

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

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

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

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

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

Следует сказать, что в 20-е годы не утихали споры о НКВД. Вызваны они были прежде всего тем, что круг возложенных на него обязанностей был чрезвычайно обширным. Наркоматы объединяли в своем ведении разнородные функции, нередко дублировавшие выполнявшиеся другими государственными органами.

Начало дискуссии положила статья секретаря Президиума ВЦИК Т.В.Сапронова в журнале НКВД РСФСР «Власть Советов», в которой совершенно справедливо говорилось о том, что если в условиях войны еще можно было мириться с тем, что вопросами советского строительства занимается орган отраслевого управления – НКВД, то обстановка мирного социалистического строительства от подобной практики заставляет решительно отказаться. Сапронов предлагал руководство советским строительством передать в ведение органов общей компетенции – исполкомов (и их президиумов) Советов соответствующего уровня. Эта идея была реализована, как уже отмечалось, в конце 1923 года. Однако в данном случае важно обратить внимание на другие последствия инициативы Сапронова. Функция руководства советским строительством с полным основанием рассматривалась как центральная, объединяющая все остальные функции наркоматов внутренних дел. Поэтому сразу возник вопрос о судьбе НКВД вообще. Идею его упразднения поддержало большинство наркоматов, ведомств и местных исполкомов. Вопросом реорганизации НКВД занималось несколько комиссий, и он был даже внесен в повестку дня одной из сессий ВЦИК. Предложения сводились в основном к тому, чтобы полномочия НКВД распределить между другими государственными органами. Руководство местным (коммунальным) хозяйством предлагалось передать в совнархозы.

Исправительно-трудовые учреждения – в Наркомат юстиции. Милицию и уголовный розыск – в Наркомюст или в ОГПУ.

В последнем случае (а именно за передачу милиции в ОГПУ высказалось большинство участников дискуссии) это означало бы централизацию руководства милицией в общесоюзном масштабе, а, следовательно, ущемление прав союзных республик в этой области. Но ведь совсем недавно был утвержден Союзный договор, только что принята Конституция СССР, которые руководство внутренними делами, в том числе милицией, относили к исключительной компетенции союзных республик. Это явилось одной из причин того, что Политбюро ЦК РКП(б) в апреле 1924 г. высказалось против идеи упразднения наркоматов внутренних дел союзных и автономных республик. Вопрос о реорганизации НКВД был снят с повестки дня сессии ВЦИК.

Здесь уместно вспомнить об одном весьма показательном эпизоде. 8 мая 1924 г. заместитель председателя ОГПУ СССР Г.Г.Ягода направил в Президиум ЦИК СССР проект постановления «О расширении прав ОГПУ в целях борьбы с бандитизмом». К проекту была приложена записка, адресованная секретарю Президиума ЦИК, в которой Ягода просил «провести этот проект без заседания Президиума», ссылаясь при этом на то, что он согласован с прокуратурой и НКВД, а также рассмотрен Политбюро. 9 мая 1924 г. проект постановления был утвержден без каких-либо дополнений и изменений. В нем, кроме значительного расширения полномочий органов ОГПУ в сфере внесудебных репрессий, предписывалось «подчинить ОГПУ и его местным органам в оперативном отношении местные органы милиции и уголовного розыска», что противоречило конституционному законодательству. ОГПУ со ссылкой на данное постановление разработало и разослало в подчиненные аппараты инструкцию о порядке «оперативного подчинения» милиции и уголовного розыска. На основании этих документов в некоторых губерниях РСФСР по инициативе органов ОГПУ были предприняты шаги по введению милиции и уголовного розыска в их состав. Без малого год понадобилось НКВД для того, чтобы добиться отмены таких решений.

Но проблема была такой острой, что на местах пошли по пути коренной ломки наркоматов внутренних дел. В 20-е годы НКВД были упразднены в ряде союзных и автономных республик. И хотя подобные решения отменялись как противоречащие конституционному законодательству, отмеченные факты ярко характеризуют обозначившуюся в те годы тенденцию реформировать наркомат внутренних дел в том виде, в каком он сложился к началу 20-х годов.

Некоторые изменения системы органов внутренних дел объясняются сменой руководства наркомата. В конце 1927 года был снят с должности наркома внутренних дел А.Г.Белобородов, возглавлявший НКВД с 1923 года. Белобородов имел значительный опыт партийной, советской, военной работы. В октябре 1921 г. он был назначен заместителем наркома внутренних дел, но, как уже отмечалось, в силу огромной загруженности Дзержинского другими обязанностями, по сути, выполнял обязанности наркома. Возможно, это во многом предопределило его назначение по рекомендации Ф.Э.Дзержинского наркомом внутренних дел в 1923 году.

Именно на его долю выпало отстаивание целостности системы органов внутренних дел, самого ее существования. Белобородов отвечал на страницах печати многочисленным оппонентам. По ряду предложений принципиального характера обращался с контраргументами в серии записок в Политбюро и Оргбюро ЦК партии. Стал инициатором закрытого заседания 14 июня 1924 г. совещания наркомов внутренних дел союзных республик для обсуждения вопроса о взаимоотношениях с органами ОГПУ.

В 1927 году Белобородов вступил в ряды наиболее активной части оппозиции режиму. Почти все из выступивших на XV съезде ВКП(б) не упустили возможности «заклеймить» Белобородова, который разъезжал по городам Урала и выступал на фабриках и заводах с призывами к активному сопротивлению проводимой политической линии.

Сменивший Белобородова на посту наркома В.Н.Толмачев был менее заметной фигурой. Наркомом внутренних дел он был назначен с должности заместителя председателя Северо-Кавказского краевого исполкома. Документально не установлено, кто его выдвинул на эту должность. Остается лишь предполагать, что ему мог протезировать А.П. Смирнов, занимавший ответственные должности в правительстве Российской Федерации, а в 1928-1930 гг. бывший заместителем председателя СНК РСФСР, с которым Толмачев был знаком еще до Октябрьской революции; или Н.Б. Эйсмонт, работавший с 1926 года наркомом торговли РСФСР, а затем заместителем наркома торговли СССР, который в 1922-1924 гг. работал на Северном Кавказе. Возможно, что Толмачева поддержали они оба. Во всяком случае, позднее, видимо не случайно, давнее знакомство этих людей привело к формированию ими «антипартийной группировки Смирнова-Толмачева-Эйсмонта», которая была «разоблачена» в начале 30-х годов.

Как бы то ни было, но достаточного опыта для руководства сложной системой органов внутренних дел Толмачеву не хватало. Он вряд ли четко представлял себе общие проблемы их укрепления и развития. Во всяком случае, настойчиво пропагандируемая и проводимая им в жизнь идея свертывания милиции как штатного государственного органа и введения вместо нее так называемой «милиционной повинности», т.е. возложения охраны общественного порядка на самих трудящихся, влекла за собой снижение эффективности деятельности милиции. В итоге это лишь увеличивало число сторонников коренной реорганизации системы органов внутренних дел.

Подталкивали к радикальному решению вопроса о судьбе Наркомата внутренних дел и его местных органов состояние кадров, низкая эффективность их деятельности.

Одной из самых острых проблем, стоявших перед органами внутренних дел РСФСР в рассматриваемый период, была проблема кадров. Решение ее существенно затруднялось тем, что острейшая нехватка ресурсов не позволяла обеспечить отбор в органы внутренних дел людей, отвечающих необходимым требованиям. Эта же причина делала невозможным создание школьно-курсовой сети, адекватной потребностям практики. Единственный в тех условиях источник пополнения рядов органов внутренних дел сколько-нибудь квалифицированными сотрудниками – привлечение старых специалистов, бывших работни-

ков МВД – практически не использовался из-за крайней политизации подхода к решению данного вопроса.

Приказом от 13 апреля 1922 г. «О порядке принятия на службу в милицию и уголовный розыск лиц, служивших ранее в полиции и жандармерии», объявлялось постановление Президиума ВЦИК от 29 августа 1921 г. и говорилось, что на работу в данные органы могут приниматься лишь те служившие ранее в полиции и жандармерии лица, которые представят документы о восстановлении их в правах гражданства. Президиум ВЦИК обращал особое внимание губисполкомов на максимальную осторожность при решении вопросов о восстановлении в правах гражданства указанных лиц, ибо «каждая ошибка в этом отношении будет дискредитировать Советскую власть в глазах широких трудящихся масс. Ввиду этого к более или менее ответственной советской работе могут быть допускаемы те из лиц, служивших в полиции при царском режиме, в отношении которых уже состоялось постановление Президиума ВЦИК о восстановлении их в правах гражданства». В результате, вместо привлечения «старых специалистов» стала проводиться линия на их выявление и увольнение из органов внутренних дел. Общее число бывших служащих полиции оказалось ничтожным. Так, в 1922 г. в уголовном розыске Крыма из 78 сотрудников уголовного розыска только один ранее работал в полиции. На 1 октября 1924 г. в РСФСР (данные по 43 губерниям и областям) в уголовном розыске было 79 бывших служащих полиции, что составляло 1,7% личного состава. Еще более поразительны данные о характере их занятий: среди административного (руководящего) состава бывшие полицейские составляли 1%; инспектора и агенты УР – 1,7; канцелярские служащие – 1,4; а среди вспомогательного состава (сторожа, курьеры, дворники и т.п.) – 3%.

В 1921-1922 гг. численность милиции Российской Федерации была сокращена более чем в 2 раза – на 60%. В 1922-1923 гг. основные звенья системы органов внутренних дел (пожарная охрана, ИТУ, милиция и др.) были переданы на местный бюджет. С этого времени финансовое и материальное положение органов внутренних дел в подавляющем большинстве регионов значительно ухудшилось, поскольку из-за острого дефицита бюджета места были просто не в состоянии удовлетворить их потребности. На протяжении 20-х годов существовала значительная разница в ставках зарплаты для одних и тех же категорий сотрудников органов внутренних дел соседних губерний и даже соседних уездов одной губернии. Тогда же возник и сохранялся в последующем большой разрыв в ставках зарплаты не только работников органов внутренних дел, но и других государственных служащих, а также лиц, занятых на производстве. Повсеместно наблюдалась несвоевременная выдача обмундирования, задержки зарплаты, пайков и т.д.

Нарушение принципа социальной справедливости, выразившееся в неадекватной в сравнении с другими категориями занятого населения оценкой труда работников органов внутренних дел, явилось причиной ряда негативных явлений: снижение дисциплины, рост преступности среди сотрудников, чрезвычайная текучесть кадров, достигавшая кое-где 400%, хронический некомплект (несмотря на прогрессирующую безработицу в стране, до 30% штатных

мест в ИТУ были вакантными). Для того, чтобы удержать в рядах милиции хотя бы известную часть сотрудников на местах, пошли по пути сокращения штатов милиции для того, чтобы увеличить оклады оставшимся. В милиции РСФСР на 1 сентября 1923 г. насчитывалось строевого состава 74240 человек, административного состава - 18056, на 1 мая 1924 г. соответственно 52690 и 14649, на 1 января 1926 г. 39842 и 9011, на 1 января 1927 г. 36208 и 6105, кадры уголовного розыска сократились с 10500 по состоянию на 1 мая 1923 г. до 5151 (на 1 октября 1925 г.), а в 1929 г. – до 4722 человек. В 1929 г. в открытой печати явно в идейно-пропагандистских целях, как о значительном достижении, сообщалось, что штаты советской милиции составляют (с учетом прироста населения) 40% штатной численности царской полиции.

На деле же это привело к значительной перегрузке работников милиции (почти повсеместно «нормы обслуживания» – 4000-5000 населения на работника в сельской местности – были превышены в 2 и более раз) и, как следствие, к ухудшению состояния охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, которая прогрессировала.

Неудовлетворительное состояние кадров органов внутренних дел и его основные причины хорошо понимались на самом высоком уровне. Об этом можно судить по одному из постановлений Оргбюро ЦК РКП(б) (апрель 1923 г.) «Обязать губкомы всемерно стремиться к искоренению наблюдающегося отвлечения внимания милиции от прямого своего долга на изыскание побочного заработка на почве их необеспеченности и связанных с этим проявлений взяточничества и иных преступлений по должности, путем всемерного улучшения материального положения строевого состава милиции, дабы реально приблизить размеры получаемого ими содержания к прожиточному минимуму...». Однако как раз в этом направлении было сделано явно недостаточно. Укрепить кадры милиции пытались другими мерами. Прежде всего, это партийные мобилизации, выдвиженчество («рабочих от станка, крестьян от сохи», как говорилось в печати), чистки личного состава милиции. В рассматриваемый период были проведены две общегосударственные чистки: в 1922–1923 гг. было уволено около 20% проверенных, в 1929–1930 гг. «вычищено» около 15% состава.

Принимавшиеся в 20-е годы меры по улучшению материального положения сотрудников органов внутренних дел (разовые повышения окладов, введение института премирования за борьбу с различного рода правонарушениями, установление шефства над органами милиции и т.п.) не могли решить проблемы. Принцип социальной справедливости мог быть обеспечен лишь с передачей их содержания на общегосударственный бюджет. Но подобные предложения НКВД РСФСР постоянно отклонялись «инстанциями».

Это свидетельствовало о том, что власти относились к органам внутренних дел, и, прежде всего, к милиции, как к органам вспомогательным, второстепенным. В связи с этим уместно процитировать резолюцию XI съезда РКП(б) «О финансовой политике», на основании которой и был осуществлен перевод содержания органов внутренних дел на местный бюджет: «Необходима жесткая урезка административного аппарата, сокращение правительственных учреждений в центре и на местах, отнесение ряда расходов на местный бюджет,

изгнание из государственного бюджета всех расходов, которые не связаны с непосредственным поддержанием существования пролетарского государства».

В 20-е годы удалось гораздо ближе подойти к реализации принципа социальной справедливости внутри системы органов внутренних дел. Сложившаяся практика материального стимулирования труда работников милиции наиболее полно отвечала идеям и принципам нэпа, многие решения в этой области не теряли своего значения до настоящего времени.

Введенный в 1922 г. порядок денежного вознаграждения за эффективную работу по охране общественного порядка и борьбе с преступностью предусматривал возможность премирования сотрудника в размере до шести месячных окладов на уровне республики, до трех месячных окладов – на уровне губернии, месячного – на уровне уезда.

За особо тяжелые и опасные условия работы сотрудникам уголовного розыска была введена 50%-ная надбавка к окладу. Вхождение в профсоюз (с 1923 г.) позволило положительно решить вопрос о денежной компенсации строевому составу милиции и активному составу уголовного розыска за работу в ночное время, выходные и праздничные дни. Короче говоря, был установлен порядок, согласно которому все льготы, надбавки, поощрения адресовались прежде всего работникам, непосредственно занятым охраной общественного порядка и борьбой с преступностью («ведущим» службам).

В период проведения новой экономической политики не удалось вернуться к дореволюционному состоянию межотраслевой дифференциации заработной платы. Для работников государственных органов, при сохранении более или менее выраженного централизованного регулирования заработной платы, это означало, что оплата их труда производится не в соответствии с социальной оценкой, а на основе субъективных представлений руководителей соответствующего уровня о значимости выполнявшихся тем или иным органом функций. Приоритет государственных ценностей наиболее выпукло представлен именно в системе ставок окладов служащих различных наркоматов и ведомств. С этой точки зрения очевидна разница в оценке значимости обеспечения личной и имущественной безопасности граждан, общественного порядка, с одной стороны, и государственной безопасности и обороноспособности страны – с другой. Она и обусловила общий подход к реализации принципа социальной справедливости в органах внутренних дел, который в еще большей степени трансформировался в нежелательном направлении с передачей их содержания на местный бюджет.

Серьезные проблемы имелись в организации и деятельности исправительно-трудовых учреждений. Уже в 1923 г. с созданием ОГПУ СССР была разрушена единая система ИТУ. В мае этого года ГПУ вошло с ходатайством в правительство о передаче в его ведение Соловецких островов «на предмет перевода туда Северных лагерей в целях наибольшей изоляции находящихся в этих лагерях заключенных». Вскоре был открыт Соловецкий лагерь особого назначения ОГПУ СССР. Создавались лагеря ОГПУ и на «материке». Так, на территории бывшего Суздальского монастыря был размещен особый лагерь ОГПУ тюремного режима. В последующем их число увеличивалось.

Изменения происходили и в системе мест заключения, подведомственных НКВД. УК РСФСР 1922 г. предусмотрел, что лишение свободы отбывается в исправительно-трудовых домах, трудовых сельскохозяйственных и ремесленных колониях, переходных исправительных домах.

К этому времени концентрационные лагеря и лагеря принудительных работ практически прекратили свое существование. Уже в 1921 г. туда начали помещать осужденных за малозначительные преступления, пленных. Хотя численность лагерей принудительных работ возросла с 89 в 1921 г. до 103 в 1922 г., они, по сути дела, перестали быть прежними местами заключения и постепенно реорганизовывались в переходные исправительные дома и колонии или закрывались. С начала 20-х годов в исправительных домах стали создаваться изоляционные отделения, куда помещались наиболее опасные преступники.

В 1922 г. началась разработка исправительно-трудового кодекса. Большое значение для его подготовки имело изучение опыта деятельности ИТУ, чему способствовало обследование мест лишения свободы. Летом 1923 г. работала комиссия по разгрузке московских мест заключения, которая проверила 4600 дел и освободила более 3000 заключенных. К этому времени в ведении ГУМЗ НКВД РСФСР имелось 105 домов заключения и тюрем, 35 сельскохозяйственных колоний, 207 исправительных домов, 4 трудовых дома для несовершеннолетних, 5 больниц. В них содержались 61297 заключенных.

Принятый в 1924 г. ИТК РСФСР, предусматривал следующие виды мест лишения свободы:

I. Учреждения для применения мер социальной защиты исправительного характера:

а) дома заключения (для содержания подследственных; лиц, лишенных свободы на срок до 6 месяцев; лиц, приговоренных к лишению свободы, приговор в отношении которых еще не вступил в законную силу);

б) исправительно-трудовые дома (для содержания приговоренных к лишению свободы на срок свыше 6 месяцев);

в) сельскохозяйственные, ремесленные и фабричные колонии (для содержания приговоренных к лишению свободы без строгой изоляции на срок до пяти лет, если приговором суда будет установлено, что, относясь к трудящимся, они по неосознанности совершили преступление в первый раз, случайно или вследствие тяжелых материальных условий и если нет опасений, что они могут совершить побег);

г) изоляторы специального назначения (для содержания приговоренных к лишению свободы со строгой изоляцией лиц, не принадлежащих к классу трудящихся и совершивших преступление в силу классовых привычек, взглядов или интересов, а равно лиц, хотя и принадлежащих к трудящимся, но признаваемых особо опасными для республики или переводимых в порядке дисциплинарного взыскания);

д) переходные исправительно-трудовые дома (для содержания заключенных, которые по отбытии части срока лишения свободы в других местах заключения обнаружили приспособленность к трудовой жизни и признаны рас-

пределительной комиссией подлежащими переводу в обстановку полусвободного режима).

II. Учреждения для применения мер социальной защиты медико-педагогического характера:

а) трудовые дома для несовершеннолетних правонарушителей (для лиц в возрасте от 14 до 16 лет, приговоренных судом к лишению свободы);

б) трудовые дома для правонарушителей из рабоче-крестьянской молодежи (для содержания лишенных свободы правонарушителей рабоче-крестьянского происхождения в возрасте от 16 до 20 лет).

III. Учреждения для применения мер социальной защиты медицинского характера:

а) колонии для психически неуравновешенных, туберкулезных и других больных заключенных;

б) институты психиатрической экспертизы.

В Кодексе были законодательно закреплены следующие положения: обязательность труда для всех заключенных; проведение силами органов Наркомпроса культурно-просветительной работы; обязательные курсы ликвидации безграмотности для всех заключенных в возрасте до 50 лет; создание распределительных и наблюдательных комиссий; возможность зачета рабочих дней из расчета два рабочих дня за три дня лишения свободы; создание самостоятельных организаций заключенных (культурпросветкомиссии, санитарно-бытовые комиссии, выборные камерные, коридорные культурники и др.); возможность отпусков на сельскохозяйственные работы и др.

Представляется, что даже при предвзятом подходе трудно отрицать, что исправительно-трудовое законодательство все-таки несло в себе гуманистическое начало. Другое дело практика. Уже в это время выявились серьезные недостатки: переполненность мест лишения свободы (в середине 1925 г. в РСФСР в 394 ИТУ насчитывалось 74993 места, а содержались 90384 человека, т.е. на 20% выше нормы); незанятость трудом значительного числа заключенных (в 1924 г. почти 60% – это объяснялось тем, что в стране был высокий уровень безработицы); слабая воспитательная работа; использование на административных должностях осужденных и т.д.

Одной из причин недостатков была несогласованность уголовной и исправительно-трудовой политики. Дело в том, что постепенно понижался минимальный срок лишения свободы: если по Уголовному Кодексу РСФСР 1922 г. он составлял 6 месяцев, то по УК РСФСР 1926 г. – 1 день. Одновременно увеличивалась доля выносимых судами приговоров к лишению свободы: в 1924 г. такие приговоры составляли 16,6% от всех вынесенных судами приговоров, в 1925 – 30,8%, в 1926 – 39,4%. В результате возрастало общее число заключенных (в середине 1926 г. насчитывались 117757 человек) и синхронно увеличивалось количество краткосрочных приговоров (в 1926 г. 52% всех содержащихся в местах лишения свободы были осуждены на срок до 1 года, а 5000 из них – до 1 месяца). Наркомюст объяснял последовательное увеличение числа выносимых судами краткосрочных приговоров в общем-то объективными причинами: реальной невозможностью применения других видов наказания, например,

из-за безработицы принудительных работ без содержания под стражей; ссылки и высылки, превратившихся из-за плохой организации в обмен преступниками между различными территориями за государственный счет и др.

Уже в это время НКВД, поддержанный Наркомюстом, начал пропагандировать идею, известную еще в XVII в. – реорганизовать ссылку и высылку, преследуя цель «массовой принудительной колонизации определенных местностей». Что же касается колоний, то совещание наркомов внутренних дел союзных и автономных республик в 1926 г. приняло резолюцию, гласившую: «особое внимание обратить на временные или передвижные колонии массовых общественных работ (прокладка железных и шоссейных дорог, строительство мостов, расчистка лесных площадей, осушение болот, строительство плотин и т.п.)» Желательно, говорилось в резолюции, организовать несколько отдаленных колоний «в местностях, естественно изолированных по географическим условиям».

Предложения НКВД в общем были поддержаны. Однако правительство РСФСР пришло к выводу, что проблема организации системы ИТУ и ее функционирования нуждается во всестороннем изучении, а меры по ее совершенствованию не должны ограничиваться предложениями НКВД и НКЮ РСФСР. В связи с этим СНК РСФСР дал задание НКВД и НКЮ подготовить доклады о состоянии мест заключения, которые были заслушаны в начале 1927 г. Полученная информация побудила Президиум ВЦИК и СНК РСФСР принять решение об инспекции исправительно-трудовых учреждений.

Осуществленная комиссией ЦКК – НК РКИ проверка выявила следующие наиболее существенные недостатки: 1) перегрузка мест заключения, составлявшая в 1927 г. в среднем 158% (а кое-где и 200%). Хотя в 1927 г. по амнистии к 10-летней годовщине Великой Октябрьской социалистической революции были освобождены около 60 тыс. заключенных, в конце 1928 г. их вновь насчитывалось 118888 человек; 2) не выполнялись нормы ИТК, установившие принцип обязательного привлечения к труду заключенных; 3) различного рода многочисленные нарушения режима.

Для иллюстрации последнего можно сослаться на Крюковскую и Лианозовскую колонии. Моссовет ходатайствовал перед правительством о выводе их из-под Москвы, поскольку содержащиеся в них преступники терроризировали население, так как из-за малочисленности охраны отлучки и побег из колоний стали обычным явлением – только в январе 1927 г. зарегистрированы побег 614 заключенных (всего в колониях содержались около 2000 заключенных). В некоторые дни в отлучке числились до 200 человек. Дело дошло до того, что колонии стали местом организации налетов, убийств, ограблений и других тяжких преступлений.

Проведенная прокуратурой проверка установила, что питание заключенных плохое, они часто не получали вознаграждения за труд, на них налагались необоснованные взыскания, имелись жалобы на антисанитарные условия, отсутствие обуви, одежды и т.п.

Все это, похоже, не выходило за рамки привычного. А вот аргументация НКВД РСФСР, возражавшего против закрытия этих колоний, весьма любопытна. По мнению Наркомвнудела их нельзя закрывать, так как «фабрично-завод-

ская колония является опытом организации в широком масштабе нового типа мест заключения, предусматриваемого ИТК в качестве наиболее соответствующего советской пенитенциарной системе». (Похоже, авторы ответа не отдавали отчета в двусмысленности сказанного.)

26 марта 1928 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли постановление «О карательной политике и состоянии мест заключения», которое было нацелено на устранение вышеназванных недостатков системы ИТУ: суровая репрессия должна применяться исключительно к классовым врагам и деклассированным преступникам (профессионалам и рецидивистам из числа бандитов, поджигателей, конокрадов, взяточников, воров и т.д.); в отношении них приговоры должны осуществляться со всей строгостью; отбывать наказание они должны преимущественно в отдаленных местностях; предусмотренные для заключенных льготы для них ограничивались и т.д.

В 1928 г. в этом направлении были сделаны и другие шаги. На Урале была открыта лесозаготовительная колония с полусвободным режимом. А Первое Всесоюзное совещание пенитенциарных работников пришло к выводу, что опасные преступники должны отбывать наказание в специальных трудовых колониях в отдаленных местностях.

В июле 1929 г. ВЦИК отнес к основному виду мест заключения колонии массовых работ. В октябре 1929 г. совещание начальников краевых и областных административных отделов и их помощников по местам заключения пришло к выводу о необходимости реорганизации системы мест заключения, а именно: ликвидировать мелкие, не обеспечивающие достижение целей исправления и перевоспитания осужденных, и переходить к крупным колониям. Интересно, что именно на этом совещании получила обоснование проводившаяся в течение длительного времени практика возложения функций технических, счетно-канцелярских, хозяйственных, культурно-воспитательных работников и охраны на самих заключенных.

Однако, хотя вся подготовительная работа была проведена НКВД, в полном объеме новый подход был реализован ОГПУ СССР. Согласно постановлению ЦИК и СНК СССР от 6 ноября 1929 г. вместо изоляторов специального назначения были созданы исправительно-трудовые лагеря в отдаленных местностях, находившиеся в ведении ОГПУ. Они, как говорилось в постановлении, предназначались для перевоспитания осужденных не на основе кустарного труда, а в условиях коллективного физического труда в промышленности, строительстве, по освоению новых районов. В лагеря помещались осужденные к лишению свободы на срок не менее трех лет, рецидивисты, опасные преступники (классово враждебные элементы).

Колоний же в РСФСР в 1929 г. имелось около 25 и в них отбывали наказание примерно 10% от общего числа лишенных свободы, остальные содержались в исправительно-трудовых домах, т.е. тюрьмах. Таким образом, объявленный курс «от тюрем к воспитательным учреждениям» не был реализован. Более того, вновь было нарушено единство системы ИТУ. И с этой точки зрения у сторонников ликвидации НКВД прибавилось аргументов.

Что касается других важных звеньев системы органов внутренних дел, то особо значимых изменений в рассматриваемый период не произошло. Постановлением СТО от 27 сентября 1922 г. ГПУ были переданы пограничные войска и конвойная стража, возложена охрана предприятий и учреждений Наркомфина, охрана ценностей при транспортировке. Согласно Положению о НКВД РСФСР от 24 мая 1922 г. лишь охрана промышленных предприятий и учреждений, имевших важное государственное значение, оставалась за милицией. Конвойная стража передавалась в НКВД на короткий промежуток времени: с 26 июня 1924 г. по 30 октября 1925 г.

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

С середины 20-х годов началось создание на губернском и областном уровне управлений пожарной охраны. Сама внутренняя обстановка периода нэпа обусловила создание разветвленной сети ведомственных учреждений пожарной охраны: при ВСНХ, НКПС, Военморе, синдикатах, трестах и т.п. Их работу объединял Межведомственный пожарный совет, а Центральный пожарный отдел Главного управления коммунального хозяйства НКВД РСФСР обеспечивал общее руководство ими по вопросам пожарной охраны.

Следовательно, и относительно пожарной охраны можно констатировать центробежные процессы, когда органы, учреждения и организации, осуществлявшие борьбу с пожарами, создавались вне рамок системы НКВД.

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

Эффективность работы НКВД по всем основным направлениям оставляла желать лучшего. Именно плохие показатели деятельности органов внутренних дел являлись наиболее вескими доводами в пользу многочисленных предложений о передаче милиции в НКЮ или ОГПУ, ИТУ – в НКЮ, пожарной охраны – в военвед или ВСНХ, коммунхоза – в ВСНХ и т.д. Кроме того, не только руководство НКВД оказалось в числе оппозиционеров (А.Белобородов – «троцкист», В.Толмачев – «уклонист»), но и в целом органы внутренних дел оказались не на высоте во время проведения кампаний 1929-1930 гг. (антирелигиозная, коллективизация).

Все это вместе взятое и предопределило ликвидацию народных комиссариатов внутренних дел союзных и автономных республик и распределение их функций между другими ведомствами.

Нужно иметь в виду также и то, что в годы восстановления народного хозяйства в нашей стране в верхах партийного и государственного руководства возобладала и стала господствующей точка зрения о победе социализма в одной отдельно взятой стране. Это было обусловлено тем, что надежды на мировую революцию потерпели крах. Был взят курс на построение социализма в Советском Союзе. В результате новая экономическая политика стала сворачиваться, и был осуществлен поворот к форсированной индустриализации страны и насильственной коллективизации сельского хозяйства.

Первым звеном в проведении этой политики стала индустриализация, которая проводилась на основе сверхвысоких темпов. Чтобы обеспечить их, использовались такие средства, как получение непосильной «дани» с крестьянства, применение «дешевого» труда большого числа спецпереселенцев и заключенных, создание в отдаленных местностях страны исправительно-трудовых лагерей ОГПУ СССР.

Происходило также свертывание товарно-денежных отношений, гражданско-правовые методы регулирования народного хозяйства заменялись административно-репрессивными.

Из госаппарата «вычищались» не только старая интеллигенция, но и коммунисты с большим стажем. Усилилась бюрократизация аппарата. Резко возросло влияние партийных руководителей на работу государственных органов. Реальная власть концентрировалась на самом верху аппарата, в руках узкой группы людей, а затем лично Сталина. Партийно-государственный бюрократический аппарат становится все более надежной опорой режима личной власти. Значительно возрастала роль репрессивных органов. В таких условиях «аморфный» Наркомат внутренних дел не удовлетворял Сталина, тем более что он увидел в нем едва ли не центр оппозиции.

Непосредственным поводом для ликвидации НКВД РСФСР явился его отказ, поддержанный правительством РСФСР и СНК СССР, передать в исправительно-трудовые лагеря ОГПУ из колоний (подведомственных НКВД) всех осужденных на срок более 3-х лет. Когда об этом доложили находящемуся в отпуске на юге Сталину, он дал Молотову следующее поручение: «...Говорят, что хотят отобрать у ОГПУ уголовных (свыше трех лет) в пользу НКВД. Это происки прогнившего насквозь Толмачева. Есть кое-что от Сырцова (председатель СНК РСФСР), с которым заигрывает Рыков (председатель СНК СССР). Я думаю, что решение Политбюро надо проводить, а НКВД – закрыть».

В декабре 1930 года были ликвидированы народные комиссариаты внутренних дел союзных республик и автономных республик. Эта мера официально преследовала цель усилить специализацию в управлении отдельными отраслями, входившими в ведение НКВД. В постановлении ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 г. указывалось: «На новом этапе в условиях социалистической реконструкции народного хозяйства комиссариаты внутренних дел союзных и автономных республик, объединяющие руководство различными, органически не

связанными между собой отраслями управления и народного хозяйства, – коммунальным делом, милицией, уголовным розыском – стали излишними звеньями советского аппарата».

Надо сказать, что ликвидации наркоматов внутренних дел предшествовала широкая кампания по их дискредитации. Об этом можно судить хотя бы по заголовкам статей, помещенным в 1929-1930 гг. в центральных газетах: «НКВД должен быть расформирован», «НК РКИ РСФСР за ликвидацию Наркомвнуделов», «Чуждые люди в Наркомвнуделе», «Бывшие свили гнездо в НКВД», «Спертый воздух в Наркомвнуделе» и т.д.

После упразднения НКВД РСФСР было учреждено Главное управление коммунального хозяйства при Совете народных комиссаров республики, преобразованное впоследствии в наркомат коммунального хозяйства.

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

Руководство местами заключения, организацией ссылки с принудительными работами и принудительных работ без содержания под стражей передавалось наркоматам юстиции республик.

Руководство милицией и уголовным розыском возлагалось на создаваемые при СНК союзных и автономных республик управления милицией и уголовного розыска.

31 декабря 1930 г. ВЦИК и СНК приняли постановление «О мероприятиях, вытекающих из ликвидации наркомвнудела РСФСР и наркомвнуделов автономных республик», которым на созданное при СНК РСФСР Главное управление милиции и уголовного розыска было возложено руководство и управление органами милиции и уголовного розыска, осуществление охраны общественного порядка и безопасности и осуществление охраны личной безопасности граждан, их прав и имущества, осуществление охраны государственного и общественного имущества и специальной охраны имущества учреждений и предприятий, имеющих государственное значение, а также борьба с преступностью и производство расследований преступлений в пределах, указанных УПК РСФСР, руководство приведением в исполнение судебных приговоров, организация ссылки без принудительных работ, учет высылаемых и ссылаемых, оказание содействия государственным органам в проведении установленных законом обязанностей и подготовка кадров милиции и уголовного розыска.

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

Одновременно с постановлением от 15 декабря 1930 г. о ликвидации НКВД союзных и автономных республик, ЦИК и СНК СССР приняли секретное постановление «О руководстве органами ОГПУ деятельностью милиции и уголовного розыска». На основании этого постановления ОГПУ СССР и его

местные органы получили право не только назначения, перемещения и увольнения руководящих работников органов уголовного розыска и милиции, их инспектирования и контроля, но и использования в своих целях гласного состава и негласной сети милиции и угрозыска, их возможностей в области дактилоскопии и фотографии.

В конце 1931 года подобные взаимоотношения милиции и органов ОГПУ были «легализованы» путем создания в составе ОГПУ СССР Главной инспекции по милиции и уголовному розыску. Таким образом, была обеспечена строгая централизация руководства милицией, ослабление ее связей с органами власти различного уровня. Произошло то, к чему ОГПУ стремилось еще в 20-е годы и что отвергалось как несоответствующее Конституции. Столь существенные изменения в системе органов милиции позволили подвести под строительство милиции в масштабе всей страны единую правовую базу. 25 мая 1931 г. СНК СССР утвердил первое общесоюзное Положение о Рабоче-крестьянской милиции (действовало до 1962 г.), устанавливавшее, что центральными органами являлись главные управления милиции союзных республик, созданные при совнаркомах, а местными – районные, городские, краевые и областные управления милиции, а также управления милиции автономных республик.

В развитие данного Положения Совнарком РСФСР 4 октября 1931 г. утвердил Положение о Главном управлении рабоче-крестьянской милиции при СНК РСФСР. В этих правовых актах открыто об организационной связи милиции с ОГПУ не упоминается.

После ликвидации наркоматов внутренних дел выполнявшиеся ими задачи, как уже отмечалось выше, были распределены между различными ведомствами. В результате руководство однородными функциями оказалось децентрализованным. Так, например, исправительно-трудовые лагеря, созданные в 1929 году, были подведомственны ОГПУ, а общие места заключения (тюрьмы, колонии и др.) – Наркомюсту. Система исправительно-трудовых учреждений в указанный период претерпела существенные изменения. Ведущее место в ней отводилось исправительно-трудовым лагерям, находившимся в ведении ОГПУ СССР. Согласно утвержденному 7 апреля 1930 г. Совнаркомом СССР Положению сеть ИТЛ состояла из лагерных пунктов (около 2000 человек), лагерных отделений (примерно 20000 человек). Управление лагеря состояло из административной, производственно-эксплуатационной, культурно-воспитательной и санитарной частей. Возглавлял лагерь начальник.

20 мая 1930 г. ВЦИК и СНК РСФСР своим постановлением внесли изменения в ИТК РСФСР 1924 г. Система исправительно-трудовых учреждений упрощалась. Кроме исправительно-трудовых лагерей в нее включались дома заключения для осужденных к лишению свободы, трудовые колонии закрытого и открытого типа. Нетрудно заметить, что «изъяли» из системы именно те места заключения, которые в большей степени отвечали гуманистическим началам, сохранялись же те, которые наилучшим образом отвечали целям вовлечения осужденных в хозяйственную деятельность.

В результате ужесточения уголовно-правовой политики численность заключенных быстро увеличивалась как в лагерях, так и в колониях. Например, в

ИТК Наркомата юстиции на 1 января 1929 г. содержались 118911 человек, на 1 января 1930 – 170832, на 1 января 1931 – 156861, на 1 января 1932 – 198013, на 1 июля 1932 – 203154 человека. Естественно, что это вело к перегрузке, которая достигала 200-300%, а во время проведения многочисленных кампаний – 500%.

Складывалась критическая ситуация с продовольствием. Так, в 1932 г. при норме в день хлеба 800 г фонды были выделены в размере 68%, мяса по норме 40 г фонды выделены на 23%, крупы соответственно 120 г – 16%, сахара 27 г – 58%. На места же часто не поступало продуктов даже в таких урезанных размерах. Заключение были сняты с централизованного снабжения вещевым довольствием и многие оказались в буквальном смысле в лохмотьях. Впрочем, в справке о результатах проверки колоний отмечалось, что персонал ИТУ также с довольствия был снят и работники колоний по внешнему виду мало отличались от заключенных.

В лагерях ОГПУ обстановка была еще более невыносимой. Кроме названных недостатков прокуратура в 1931 г. выявила там: «незаконные расстрелы», пытки и издевательства (привязывали к столбу на длительное время, сажали в ледяную воду и т.п.). По делу Соликамского и Березниковского домов заключения сотрудникам было вменено около 30 убийств. В отчете сообщалось, что только решительными мерами (из 140 работников лагерей, чьи дела были рассмотрены коллегией ОГПУ, расстреляны 67) подобные явления были прекращены. При этом нельзя не заметить, что в данном отчете за 1931 г. утверждалось, что по сравнению с 1930 г. число преступлений администрации лагерей по отношению к заключенным существенно сократилось.

В Исправительно-трудовом кодексе, утвержденном постановлением ВЦИК и СНК РСФСР 1 августа 1933 г., не было прогрессивной системы отбывания наказания, вместо культурно-просветительной работы вводилась политико-воспитательная работа с осужденными, предусматривалась возможность условно-досрочного освобождения и зачета рабочих дней, несколько расширялась система ИТУ (предусматривались школы ФЗУ сельскохозяйственного и индустриального профиля для несовершеннолетних правонарушителей). Однако надо отметить, что действие ИТК РСФСР 1933 г. распространялось лишь на общие места заключения, находившиеся в ведении Наркомюста, которые, как уже отмечалось, были переполнены. Для разгрузки общих мест лишения свободы СНК СССР Постановлением от 11 марта 1933 г. обязал перевести оттуда в лагеря ОГПУ значительную часть заключенных. Для этой же цели были созданы трудпоселения, куда были направлены более 133 тыс. заключенных. Упростить разрешение вопросов, связанных с регулированием численности заключенных, можно было сосредоточив все ИТУ в одном ведомстве.

Не существовало единого центра руководства и внутренними войсками. Конвойная стража с сентября 1925 года была выделена в самостоятельный вид войск, подчиненный Центральному управлению конвойной стражи СССР. Ее комплектование и снабжение различного вида довольствием осуществлялось Наркоматом по военным и морским делам.

В ОГПУ СССР существовало управление пограничной охраны и войск ОГПУ. В ведение ОГПУ постепенно передавались вооруженные формирования

из других наркоматов, возлагались новые задачи. Например, с декабря 1931 года войска ОГПУ стали осуществлять охрану железнодорожных сооружений.

В итоге сложилась картина, когда основные звенья государственного механизма, призванные обеспечивать порядок и безопасность, оказались в различных ведомствах. С точки зрения обще-социальных интересов все более явно обнаруживалась потребность их организационного объединения. Но определяющими началами реорганизации явились иные обстоятельства: изменения в политической системе и укрепление режима личной власти. Началось законодательное оформление командно-административной системы во главе с узкой группой лиц, стоящих на верху партийной и государственной власти.

С этой точки зрения образование Наркомата внутренних дел СССР на основании постановления ЦИК СССР от 10 июля 1934 года было вполне объяснимым, а для укрепления режима власти – необходимым.

Постановлением на НКВД СССР возлагалось: а) обеспечение революционного порядка и государственной безопасности; б) охрана общественной (социалистической) собственности; в) запись актов гражданского состояния; г) пограничная охрана. В соответствии с этим в составе НКВД СССР были образованы подразделения: а) Главное управление государственной безопасности (ГУГБ); б) Главное управление рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ); в) Главное управление пограничной и внутренней охраны; г) Главное управление пожарной охраны; д) Главное управление исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений; е) Отдел актов гражданского состояния; ж) Административно-хозяйственное управление.

В последнем из названных работало более половины всех сотрудников центрального аппарата. Среди отраслевых подразделений самым многочисленным было ГУГБ. В нем было 1410 сотрудников, в 4 с лишним раза больше, чем в ГУРКМ (336 единиц).

В последующие годы в ведение НКВД были переданы многие другие подразделения. 17 августа 1934 г. принято постановление ЦИК СССР о включении конвойных войск в состав внутренней охраны НКВД СССР. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 октября 1934 г. исправительно-трудовые учреждения Наркомюста передавались в состав ГУЛАГа НКВД СССР, для руководства ими там был создан Отдел мест заключения. На основании постановления СНК СССР от 22 ноября 1934 г. образован Отдел лесной охраны НКВД СССР, который 15 марта 1936 г. включен в состав ГУРКМ, а 2 июля 1936 г. передан в состав Главного управления лесоохраны и лесонасаждений при СНК СССР. 29 декабря 1934 г. образована Главная инспекция пограничной, внутренней охраны и милиции НКВД СССР. 31 мая 1935 г. в составе Административно-хозяйственного управления создан Отдел трудовых колоний для несовершеннолетних. 15 июля 1935 г. образовано Главное управление государственной съемки и картографии (в ведении НКВД находилось до сентября 1938 г.). 15 января 1936 г. – Управление особого строительства (строительство хлебогородков для хранения неприкосновенного фонда хлебофуража). 28 января 1936 г. Управление коменданта Московского кремля передано из НКО в НКВД. 3 марта 1936 г. образовано

Главное управление строительства шоссейных дорог. 26 июня 1936 г. в НКВД передано Центральное управление мер и весов.

На основании решений февральско-мартовского (1937 г.) Пленума ЦК ВКП(б) о реорганизации аппарата НКВД, «учитывая важнейшее народнохозяйственное и оборонное значение железнодорожного транспорта», Транспортный отдел ГУГБ НКВД СССР освобождался от «охраны общественного порядка на железнодорожном транспорте, от несения дежурств на вокзалах, от борьбы с хищениями социалистической собственности, хулиганством и детской беспризорностью». Эти обязанности возлагались на вновь создаваемую железнодорожную милицию, а за ГУГБ сохранялись функции борьбы с «контрреволюцией на транспорте». Отдел железнодорожной милиции в составе ГУРКМ был образован на основании совместного приказа НКВД и НКПС от 26 июня 1937 г.

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

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

Пункт 8 постановления об образовании НКВД СССР предусматривал создание органа внесудебной репрессии – Особого Совещания, которому предоставлялось право применять наказания в виде высылки, ссылки, заключения в лагерь на срок до 5 лет, а также высылки за пределы СССР. В состав Особого Совещания входили заместители наркома внутренних дел СССР, уполномоченный НКВД СССР по РСФСР, начальник Главного управления Рабоче-крестьянской милиции, народный комиссар внутренних дел союзной республики, на территории которой возникало дело. На заседаниях Особого Совещания присутствовал Прокурор СССР или его заместитель. Подобный орган не являлся чем-то принципиально новым. С первых лет Советской власти действовали как органы внесудебной репрессии Коллегия ВЧК-ОГПУ, Особое Совещание ОГПУ, с 1922 по 1924 г. – Комиссия по административным высылкам при НКВД РСФСР, в 1937-38 гг. – «особые тройки» в составе первого секретаря ЦК ВКП(б) союзной республики (крайкома, обкома), начальника управления НКВД и прокурора соответствующего уровня, а без секретарей партии – «двойки».

Для предварительного рассмотрения дел, передаваемых на Особое Совещание, на местах были образованы тройки УНКВД, так называемые милицейские. Они имели право разбирать дела об уголовных и деклассированных элементах и злостных нарушителях положения о паспортах. Тройки эти создавались на уровне союзных, автономных республик, краев и областей в следующем составе: председатель тройки – начальник УНКВД или его заместитель, члены: начальник управления милиции и начальник соответствующего отдела, представляющего материал на рассмотрение тройки. Инструкцией предусматривалось обязательное участие в заседании тройки прокурора и привлекаемого к ответственности. Отмечалось, что решение тройки приводится в исполнение

немедленно, а протокол направляется на утверждение Особого Совещания НКВД СССР.

И хотя в Инструкции говорилось об абсолютной недопустимости «массовых операций» (что само по себе свидетельствует о наличии таковых), сопоставление с другими нормативными актами давало основание считать это требование декларативным, если не фарисейским. Так, в приказе НКВД СССР от 15 августа 1934 г. говорилось о том, что изъятие социально-вредного элемента органами милиции и уголовного розыска по телеграмме № 30 ведется в ряде регионов не планомерно и систематично, а «рывками». В качестве негативного примера указывалась Западная Сибирь, где в марте были изъяты 4000, а в мае 1934 г. только 300 человек «социально-вредного элемента».

О масштабах этой деятельности свидетельствуют следующие цифры (без данных Таджикской и Туркменской союзных республик, Курской области и Кировского края): к 1 ноября 1935 г. по Союзу ССР изъято социально-вредного элемента 265720 человек, из них рассмотрено тройками УНКВД – 84903, из них заключено в ИТЛ – 65274. Приняты другие меры социальной защиты к 64483, передано в суды НКЮ и другие органы – 97920, освобождено 13630 человек.

Подобные меры позволили достичь кратковременного снижения уровня уголовной преступности. 17 марта 1936 г. НКВД СССР издал специальный приказ по итогам работы за 1935 г., в котором говорилось, что по сравнению с 1934 г. по СССР число вооруженных грабежей снизилось на 45%, невооруженных грабежей – на 46 %, квалифицированных краж – на 32%, конокрадства – на 66%, что объяснялось «качественным улучшением оперативной работы милиции». Однако уже в 1938 г. в структуре и динамике преступности наметились отрицательные тенденции.

Первые два наркома внутренних дел СССР Г.Г.Ягода и Н.И.Ежов возглавляли ведомство небольшие сроки. С 1934 по 1936 гг. первый и с 1936 по 1938 гг. – второй. Но именно в эти годы, как известно, последовательно расширялись масштабы репрессий, которые в 1937-1938 гг. достигли пика. Наиболее существенным для характеристики НКВД СССР является то, что он оказался вне контроля вышестоящих государственных органов, вне партийного контроля, превратившись в руках Сталина в инструмент необоснованных репрессий и нарушений законности. В одном из директивных документов НКВД СССР борьба с врагами «партии и Советского государства» определялась как главная «в новых условиях утонченной и ожесточенной борьбы остатков разгромленных классов, подонков троцкистско-зиновьевской контрреволюционной организации и белогвардейщины...»

В органах внутренних дел насаждался режим строжайшей секретности, замкнутости, оторванности от масс, ставка делалась на принудительные, силовые методы, органы внутренних дел были превращены в послушный аппарат проведения в жизнь репрессивной политики. 2 июля 1937 г. Политбюро ЦК ВКП (б) приняло постановление, предусматривающее, что наиболее враждебно настроенные бывшие кулаки и уголовники должны быть немедленно арестованы и расстреляны, а менее враждебные – высланы. Во исполнение данного постановления НКВД СССР был разработан проект специального приказа. Круг

лиц, подлежащих репрессиям наркоматом был расширен: дополнительно в их число включались члены антисоветских партий, антисоветские элементы и др. Все репрессируемые разбивались на две категории. Отнесенные к первой – подлежали расстрелу, ко второй – заключению в лагерь. Число потенциальных жертв определялось заранее по каждой республике, краю, области. Всего же по разверстке предусматривалось репрессировать около 300 тысяч человек, из них примерно 75 тысяч было намечено расстрелять. Материалы на попавших в списки рассматривались «особыми тройками». 31 июля 1937 г. Политбюро ЦК ВКП (б) утвердило представлений НКВД СССР проект приказа, установило сроки операции, выделив на это 85 млн. рублей. Есть многочисленные свидетельства, что установленные нормы были перекрыты минимум в два раза.

Хотя в ноябре 1938 г. «тройки» были ликвидированы, внесудебные репрессии продолжались. 5 марта 1940 г. Политбюро одобрило предложения НКВД о вынесении во внесудебном порядке решения о расстреле 25700 польских граждан (военнопленных, арестованных и находящихся в тюрьмах западных областей Украины и Белоруссии офицеров, жандармов, полицейских и осадников, чиновников, фабрикантов, помещиков и членов шпионских и диверсионных организаций). Из них было расстреляно 21857 человек.

Во внесудебном порядке принимались различные репрессивные меры и в отношении жителей прибалтийских республик и западных областей Украины и Белоруссии. В мае 1941 г. были одобрены подготовленные НКВД СССР и НКГБ СССР проекты постановлений ЦК ВКП(б) и СНК СССР «О мероприятиях по очистке Литовской, Латвийской и Эстонской ССР от антисоветского, уголовного и социально-опасного элемента» и «Об изъятии контрреволюционного элемента в западных областях БССР».

Всего же по делам НКВД СССР со времени его образования до 1939 г. было осуждено (в основном во внесудебном порядке): в 1934 г. – 78989, в 1935 г. – 267076, в 1936 г. – 274607, в 1937 г. – 790665, в 1938 г. – 554258 человек, причем за последние два года к высшей мере наказания было приговорено 681692 человека.

Предпринимавшиеся попытки хоть как-то снизить масштабы репрессий, уменьшить число неправильных «приговоров» успеха не имели. В мае 1939 г. Прокурор СССР А.Я. Вышинский обратился к И.В. Сталину и В.М. Молотову с запиской о необходимости более частых созывов Особого Совещания при НКВД, чтобы таким образом на каждом из них рассматривалось меньшее количество дел для исключения «возможности ошибочных решений». Мнение его было проигнорировано. Даже в 1945-1946 гг. заседания Особого Совещания проводились не каждую неделю и на некоторых разрешалось до 1000 дел.

Исправительно-трудовые учреждения Народного комиссариата юстиции постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 октября 1934 г. переданы в НКВД СССР. С этого времени, по сути дела, исправительно-трудовой кодекс фактически перестал действовать. Все вопросы организации ИТУ и их функционирования регулировались преимущественно ведомственными актами. С этого времени были почти полностью ликвидированы различные формы государственного и общественного контроля за ИТУ.

Система ИТУ приобретала черты все большей автономности, там возникла даже сеть специальных судебных органов: постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 ноября 1934 г. при исправительно-трудовых лагерях были организованы отделения краевых и областных судов для рассмотрения в порядке упрощенного судопроизводства дел о преступлениях, совершенных в лагерях.

В 1935 г. были созданы новые исправительно-трудовые учреждения - трудовые колонии для несовершеннолетних. В этом же году по указанию Сталина Ягода и Вышинский приступили к разработке проекта постановления ЦИК и СНК СССР о тюрьмах. В августе 1935 г. заместитель наркома внутренних дел Прокофьев подписал «Временную инструкцию о порядке направления и содержания осужденных в тюрьмах НКВД». Текст данного документа почти дословно воспроизведен в постановлении ЦИК и СНК СССР от 8 августа 1936 г. «О дополнении Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик», которое в исторической и историко-правовой литературе оценивается как первый правовой акт, учредивший новый вид ИТУ – тюрьмы. Видимо есть основания рождение советских тюрем передвинуть минимум на год. Данный вид ИТУ развивался весьма интенсивно – в начале 1938 г. насчитывалось уже 417 тюрем.

Накануне войны обстановка в местах лишения свободы еще более осложнилась. Это было вызвано рядом причин: увеличением максимального срока лишения свободы с 10 до 25 лет, отменой зачета рабочих дней и условно-досрочного освобождения и т.д.

До августа 1939 г. места заключения находились на «самообслуживании» и «самоохране»: большинство административно-хозяйственных и производственных должностей (начальники частей, отделений, пунктов, учетно-расчетных отделов, культурно-воспитательных частей, охраны и т.п.) занимали заключенные. «Политических» запретили использовать на указанных должностях в мае 1937 г., но они еще могли использоваться на работе, требующей специальных познаний: врачи, агрономы, ветеринары, инженеры и т.п. В соответствии с приказом НКВД СССР от 2 августа 1939 г. лагеря обносились двумя заборами с колючей проволокой, между которыми находилась пятиметровая предупредительная полоса, устанавливались вышки для охраны, т.е. приобретали привычный нам облик. Заключенные в администрации лагерей заменялись вольнонаемными.

В эти годы проявилась ярко еще одна роль исправительно-трудовых учреждений: их состояние было таково, что найти компромат на руководителя любого ранга для обвинения его в «контрреволюции» не составляло никакого труда. Так поступил Ежов по отношению к Ягоде, а Берия, в свою очередь, «разоблачил» Ежова.

На одном из заседаний партгруппы Президиума ВЦИК клеймили Ягоду за то, что он «грубым образом и преступно» извращал основные цели исправления и перевоспитания несовершеннолетних правонарушителей (в трудовых колониях был установлен 8-часовой рабочий день; засорялись кадры - на административных должностях были использованы бывшие воспитанники Болшевской и Люберецкой трудовых коммун; самое же основное – не был установлен жесткий режим закрытых учреждений). Присутствовавший на заседании

М.Калинин поделился своими впечатлениями. «По существу, вы много говорили о вредительстве и прочем, но я у вас не вижу программы дальнейшей работы. Создание закрытых домов – это тоже бьет по другому концу. Можно обвинять Ягоду в чем угодно, но все-таки создание открытых колоний – большое дело. Закрытая колония – это тюрьма, в которой вы будете воспитывать в одном направлении, а результаты будут получаться другие. Я боюсь, что этим самым вы, идя в одну дверь, попадете в другую... Потом не надо забывать, что всякое закрытое учреждение – бесконтрольно, оно пользуется этой своей закрытостью... Вы опорочиваете то, что сделано, а подходите огульно-легко. По-вашему выходит, что раз там было все вредительство, я, значит, буду делать все наоборот. Ну и сядете в калошу не из-за вредительства, а по глупости». Последняя догадка «хитрого мужика» М.Калинина оказалась справедливой не только для системы ИТУ.

Весьма показательны данные о численности содержащихся в местах лишения свободы: в лагерях и колониях в 1934 г. насчитывалось 510307, в 1935 г. – 965742, в 1936 г. – 1296494, в 1937 г. – 1196369, в 1938 г. – 1881570 заключенных.

В этот период из года в год структура Наркомата внутренних дел усложнялась. Возникали новые подразделения. Данные об основных структурных звеньях центрального аппарата НКВД СССР того времени, на первый взгляд, по-канцелярски суховаты. Но без этих сведений нельзя представить себе действительную мощь наркомата, оценить его место и роль в государственном механизме.

В 1939 году в структуру НКВД СССР, возглавлявшегося к тому времени Л.П.Берией, входили:

I. Руководство наркомата с несколькими секретариатами.

II. ГУГБ с отделами: а) охраны руководящих партийных и советских работников (24 отделения); б) секретно-политическим (12 отделений); в) контрразведывательным (19 отделений); г) особым (12 отделений); д) иностранным (17 отделений); е) шифровальным (8 отделений).

III. Главное экономическое управление с 6 отделами по основным отраслям народного хозяйства (промышленность, сельское хозяйство, оборонные отрасли, Госзнак и т.д.).

IV. Главное транспортное управление с 3 отделами.

Кроме того, в составе НКВД СССР имелось 5 специальных отделов, ведающих учетом, статистикой, связью, техникой и т.п.

В соответствии с постановлением СНК СССР от 2 февраля 1939 г. Главное управление пограничных и внутренних войск НКВД было разделено на 6 управлений: 1) Главное управление пограничных войск; 2) Главное управление войск по охране железнодорожных сооружений; 3) Главное управление по охране особо важных предприятий промышленности; 4) Главное управление конвойных войск; 5) Главное управление военного снабжения; 6) Главное военное-строительное управление.

В составе НКВД СССР также имелись: Главное архивное управление, Главное управление пожарной охраны, Главное управление шоссейных дорог, Главное управление лагерей, Главное тюремное управление, Центральный от-

дел актов гражданского состояния, Управление коменданта Московского кремля, Управление по делам военнопленных и интернированных, Главное управление рабоче-крестьянской милиции.

Структура последнего также последовательно усложнялась. В 1941 году ГУРКМ включало в себя: отдел уголовного розыска, отдел БХСС, отдел наружной службы, политический отдел, отдел ГАИ, отдел железнодорожной милиции, паспортный стол, отдел местной противовоздушной обороны, научно-технический отдел, отдел по борьбе с бандитизмом (создан в апреле 1941 г.). 30 сентября 1941 г. он стал самостоятельным отделом НКВД СССР, а 3 декабря 1944 г. на его базе создано Главное управление.

Штаты центрального аппарата НКВД СССР возросли к 1940 году почти в четыре раза по сравнению с 1934 годом и превысили 32500 человек.

В феврале 1941 года органы государственной безопасности были выделены из системы НКВД СССР. Был образован Народный комиссариат государственной безопасности СССР.

Данный наркомат состоял из: 1) разведуправления; 2) контрразведывательного управления; 3) секретно-политического управления; 4) следственной части (на правах управления); 5) управления коменданта Московского кремля, в состав которого входило пять отделов; 6) отдела кадров; 7) секретариата; 8) административно-хозяйственного и финансового отдела.

2. Îðñí ù áí óòðñí í èõ ääë á ãññ Áäëëëë Î òá: ãñññ í é ãíéí ù

В годы Великой Отечественной войны основные звенья системы органов внутренних дел не претерпели существенных изменений. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» было установлено, что в местностях, объявленных на военном положении, функции органов государственной власти в области охраны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности передавались военным советам фронтов, армий, военных округов, а там, где они отсутствовали, – высшему командованию войсковых соединений. В соответствии с этим органы внутренних дел переходили в полное подчинение военного командования.

С целью борьбы с вражескими диверсантами, шпионами и парашютистами Совет Народных Комиссаров СССР 24 июня 1941 года принимает постановление «Об охране предприятий и учреждений, и создании истребительных батальонов» в местностях, объявленных на военном положении. В состав истребительных батальонов входило от 100 до 200 человек. Руководство боевой деятельностью возлагалось на органы внутренних дел.

27 июня 1941 года приказом НКВД для выполнения особых заданий Народного комиссариата обороны и НКВД СССР была создана Отдельная моторострелковая бригада особого назначения (ОМСБОН), ставшая центром формирования, подготовки и отправки в тыл врага разведывательно-диверсионных групп и отрядов. За 4 года войны бригада подготовила для выполнения специальных заданий в тылу противника 212 специальных отрядов и групп общей численностью 7316 человек. Провели 1084 боевых операции, уничтожили 137

тысяч солдат и офицеров, ликвидировали 87 руководителей немецкой администрации, 2045 немецких агентов.

С лета 1942 года истребительные отряды стали принимать участие в боевых действиях. В дальнейшем они принимали активное участие в борьбе с бандитизмом.

В июле 1941 года наркоматы государственной безопасности и внутренних дел были вновь объединены в НКВД СССР. Однако в апреле 1943 г. происходит новое разделение НКВД СССР на два наркомата - НКВД СССР и НКГБ СССР и на Управление контрразведки РККА СССР – «Смерш».

К функциям органов внутренних дел прибавились такие, как борьба с военным и трудовым дезертирством, мародерством, паникерами, распространителями всякого рода провокационных слухов и измышлений. Новой, весьма важной задачей советской милиции в годы Великой Отечественной войны явилась работа по розыску детей, пропавших при эвакуации и других обстоятельствах военного времени. В составе Главного управления милиции был создан Центральный справочный адресный детский стол, а при республиканских, областных, районных и городских органах милиции – справочные адресные детские столы. 21 июня 1943 г. организуется Отдел по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью.

Свой вклад в победу над врагом органы внутренних дел внесли, участвуя в боевых действиях непосредственно на полях сражений, в составе истребительных батальонов, диверсионно-разведывательных групп и т. д. В Директиве СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июня 1941 г. «О мобилизации всех сил и средств на разгром фашистских захватчиков», в выступлении И.В.Сталина по радио 3 июля 1941 г. и в постановлении ЦК ВКП(б) от 18 июля 1941 г. «Об организации борьбы в тылу германских войск» говорилось о создании в тылу противника невыносимых условий для врага и его пособников, о создании партизанских отрядов и диверсионных групп. Во исполнение этих указаний для руководства разведывательно-диверсионными группами 3 октября 1941 г. в составе НКВД СССР был организован 2-й отдел во главе с майором госбезопасности П.А. Сухоплатовым.

На органы НКВД в годы войны также возлагалась задача получения, сбора и обобщения разведывательной информации по размещению гитлеровских частей, расстановке боевых средств в ближнем тылу и боевых порядков противника.

НКВД принимал активное участие в создании и руководстве действиями партизанских отрядов и подпольных групп для борьбы с оккупантами. Практически в каждом партизанском отряде воевали работники милиции.

В первые дни войны в армию было призвано 25 % личного состава милиции. Из работников милиции создавали специальные подразделения, части и даже соединения. Всего в годы войны участвовали в боевых действиях 56 дивизий, 30 бригад, более 300 полков войск НКВД.

В период военного времени на органы НКВД возлагалась задача по охране важнейших промышленных и социальных объектов страны, с целью противодействия разведывательно-диверсионным группам противника.

Во время войны были расширены полномочия Особого Совещания. Постановлением ГКО от 17 ноября 1941 г. ему разрешалось выносить приговоры по делам о контрреволюционных преступлениях и особо опасных преступлениях против порядка управления вплоть до расстрела.

В военной обстановке на милицию были возложены многочисленные дополнительные обязанности. Милиция была переведена на двухсменный режим работы – по 12 часов. Отпуска всем сотрудникам были отменены.

Основной задачей милиции и в годы войны оставалась охрана общественного порядка и борьба с преступностью. Проблем в этой области было немало, что объяснялось как ухудшением качественного состава кадров (к 1943 г. в некоторых органах милиции личный состав обновился на 90-97 %), так и осложнением криминогенной обстановки. В 1942 г. преступность в стране выросла на 22 % по сравнению с 1941 г., и только в 1945 г. наметилось снижение уровня преступности. Рост преступности произошел за счет тяжких преступлений.

В военной обстановке принимались особые меры по борьбе с преступностью: введение комендантского часа, сокращение сроков предварительного следствия, рассмотрение дел военными трибуналами по законам военного времени, право производства обысков и арестов без санкции прокурора. Появились новые задачи:

1. Борьба с военным и трудовым дезертирством, мародерством, паникерами, распространителями слухов.
2. Борьба с хищениями на железнодорожном транспорте.
3. Обеспечение эвакуации населения.
4. Обеспечение передвижения на фронт транспортов с живой силой и техникой.
5. Организации охраны объектов народного хозяйства.
6. Оказание помощи беспризорным детям.

Большая нагрузка в годы войны выпала на участковых инспекторов. Они занимались размещением эвакуированных, охраной общественного порядка, пресечения противоправных проявлений, контролировали санитарное состояние городов, райцентров, поселков.

Возросшее число краж, грабежей, спекуляций в годы Великой Отечественной войны вызвали необходимость усиления работы с расхитителями, спекулянтами, которые продавали продовольственные и промышленные товары на рынках по завышенным ценам, пользуясь тем, что количество этих товаров было ограничено.

Важную роль в выполнении задач по защите государственных интересов в период Великой Отечественной войны сыграли женщины (около 20 % от общей численности личного состава), активно решавшие вопросы охраны общественного порядка и борьбы с правонарушениями.

Тысячи героических подвигов совершили сотрудники милиции в годы войны. Они последними уходили из городов, оставляемых нашими войсками, организовывали партизанские отряды, вели разведывательно-диверсионные работы, вступали в схватки с фашистскими диверсантами. Огромный вклад в разгром фашистской Германии и милитаристской Японии внесли сотрудники ор-

ганов внутренних дел страны, которые обеспечивали должный правопорядок в стране, мужественно сражались на фронтах войны и в тылу противника.

За мужество, воинскую доблесть и героизм, проявленные в боях с врагами, орденами и медалями было награждено около 300 тысяч сотрудников уголовного розыска, около 8 000 пожарных, более 250 тысяч воинов войск НКВД.

Расширилась система исправительно-трудовых учреждений. Были созданы специальные каторжные лагеря, куда помещались вражеские пособники, лагеря для военнопленных. 28 декабря 1941 г. Берия подписал приказ «О создании специальных лагерей для бывших военнослужащих Красной Армии, находившихся в плену и в окружении противника» в целях выявления среди них изменников родине, шпионов и диверсантов. К началу августа 1945 г. в проверочно-фильтрационные лагеря поступило 2380737 человек, из которых было арестовано 5254 человека.

3. Органы внутренних дел в первое послевоенное десятилетие (1945-1953 гг.)

В марте 1946 года НКВД СССР, как и другие наркоматы, был переименован в Министерство внутренних дел СССР, наркоматы внутренних дел союзных и автономных республик – в министерства. В 1945–1956 гг. НКВД-МВД СССР возглавлял С.Н.Круглов, а в 1956-1960 гг. Н.П.Дудоров.

Столь частые и противоречивые по своей сути организационные изменения НКВД-МВД наводят на мысль, что в их основе лежали все-таки причины не объективного, а субъективного характера. Новейшие публикации, архивные материалы показывают, что нередко это диктовалось интересами политической, а то и аппаратной борьбы, стремлением иметь во главе силового ведомства надежного, преданного руководству партии человека. Выше уже говорилось, что накануне и в период Великой Отечественной войны, а также и в первые послевоенные годы неоднократно осуществлялось разделение-объединение (полное или частичное) органов НКВД и НКГБ. Сколько-нибудь вразумительных объяснений этому не давалось ни тогда, когда принимались эти решения, ни позже в научных публикациях. Только недавние архивные изыскания подводят к пониманию причин. В.Меркулов, занимавший в разное время должности наркома государственной безопасности или заместителя наркома внутренних дел (когда органы госбезопасности объединялись с НКВД), незадолго до расстрела в декабре 1953 года в письме Н.Хрущеву объяснял это тем, что Сталин прекрасно знал об отсутствии у Меркулова каких-либо политических амбиций и все время «держал его при Берии», стремление которого подчинить себе все «силовые» наркоматы вызывали подозрение Сталина. Именно в целях ослабления позиций Л.Берии министром государственной безопасности в 1946 году был назначен В.Абакумов, который в качестве начальника СМЕРШ РККА был тесно связан с наркомом обороны Сталиным и доказал ему свою преданность.

В первые послевоенные годы ясно прослеживается курс на понижение роли МВД при одновременном укреплении МГБ. В ноябре 1946 г. в составе последнего было образовано Особое Совещание. В январе 1947 г. из МВД в МГБ были переданы внутренние войска и транспортная милиция. В апреле 1948 г. в

МГБ из МВД были переданы войска по охране особо важных объектов промышленности и железных дорог; в апреле 1949 г. – Государственное хранилище ценностей (ГОХРАН). В октябре 1949 г. из МВД в МГБ переданы пограничные войска и милиция. В сентябре 1950 г. в составе МГБ были образованы на правах управлений Бюро №1 для проведения диверсионных и террористических актов за границей и Бюро №2 для проведения террористических акций (похищения, убийства) на территории СССР. Правда с мая 1947 по ноябрь 1951 гг. у МГБ была изъята функция внешней разведки. Постановлением Совета Министров СССР от 30 мая 1947 г. все разведывательные службы и ведомства (1-е Главное управление МГБ СССР, Главное разведывательное управления Министерства Вооруженных Сил, разведывательные и информационные подразделения ЦК ВКП(б), Министерства иностранных дел, Министерства внешней торговли и др.) были объединены в единый аппарат – Комитет информации при Совете Министров СССР.

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

В октябре 1952 года решением Совета Министров СССР на милицию была возложена охрана объектов торговли, а также некоторых учреждений и предприятий промышленности. В составе управления милицейской службы был организован отдел вневедомственной наружной сторожевой охраны и соответствующие структурные подразделения на местах.

Согласно приказу МВД СССР от 4 февраля 1950 г. «Об усилении работы по розыску бежавших из мест заключения и спецпоселенцев-выселенцев, бежавших из мест обязательного поселения» ГУББ МВД СССР реорганизовывалось в Главное управление МВД СССР по оперативному розыску. В июле 1950 г. оно было передано в состав МГБ.

МВД между тем меняло свой «профиль», постепенно передавая в МГБ и другие ведомства все большее количество функций, связанных с обеспечением порядка. Кроме названных ранее подобных акций можно отметить следующие: во исполнение постановления Совета Министров СССР от 6 мая 1951 г. войска МВД СССР по охране особо важных объектов промышленности и железных дорог были расформированы, а охрана промышленных предприятий, железных дорог, шоссейных дорог и сооружений была передана военизированной охране министерств и ведомств. В мае того же года конвойные войска были реорганизованы в конвойную охрану МВД СССР, что повлекло сокращение штатной численности, снижение уровня социальной и правовой защиты личного состава. В июне 1951 г. были расформированы войска по охране особых лагерей и тю-

рем, лагерей военнопленных, а охрана этих объектов поручалась военизированной охране ГУЛАГа МВД СССР. В августе 1952 г. военизированная охрана из МВД была передана в МГБ.

В то же время на МВД возлагаются все новые обязанности хозяйственного плана. На основании постановления Совета Министров СССР от 20 мая 1950 г. «О мероприятиях по увеличению добычи и производства асбеста» в составе МВД СССР было образовано Главное управление исправительно-трудовых лагерей асбестовой промышленности. Во исполнение постановления Совета Министров СССР от 30 сентября 1950 г. «О развитии геологоразведочных работ на золото по МВД СССР в 1951-1955 гг.» в составе МВД СССР было создано Геологическое управление и т.д.

Следовательно, в 1949-1953 гг. МВД в значительной степени изменило свой профиль в результате передачи милиции и уголовного розыска в состав МГБ. Тем не менее, объем выполняемых министерством функций оставался очень значительным, хотя на передний план выдвигалась различного рода хозяйственная деятельность преимущественно силами заключенных ГУЛАГа.

Тема 3. Органы внутренних дел во второй половине 50–70-х гг.

1. Διαχείριση των ιδρυμάτων ασφαλείας και οργάνων «Γ.Ο.Α.Ι.Α.»

5 марта 1953 г. умирает И.В. Сталин. На совместном заседании Пленума ЦК КПСС, Совета Министров СССР и Президиума Верховного Совета СССР было признано целесообразным объединить Министерство внутренних дел и Министерство государственной безопасности в одно министерство – МВД СССР, которое вновь возглавил Л.Берия.

Сразу же был взят курс на освобождение МВД от производственно-хозяйственной деятельности. Постановлением Совета Министров СССР от 16 марта 1953 г. Главпромстрой и Главспецстрой были переданы из ведения МВД СССР в ведение 1-го Главного управления при Правительстве СССР. Постановлением Совета Министров СССР от 18 марта 1953 г. из ведения МВД СССР в ведение других министерств были переданы следующие подразделения: Дальстрой, Гидропроект, Куйбышевгидрострой, Сталинградгидрострой, Главспецнефтестрой, Главное управление лагерей железнодорожного строительства, Главное управление шоссейных дорог и Особый дорожно-строительный корпус, Главасбест и Главслюда, Главное управление лагерей лесной промышленности и др.

Постановлением Совета Министров СССР от 28 марта 1953 г. ГУЛАГ и Отдел детских колоний из ведения МВД СССР были переданы в ведение Министерства юстиции СССР.

В то же время в состав МВД передавались Главное управление геодезии и картографии, Управление уполномоченного Совета Министров СССР по охране военных и государственных тайн в печати (Главлит).

По состоянию на середину мая 1953 г. в центральном аппарате МВД СССР насчитывалось около 20000 человек, всего в органах и войсках – 1095678

человек (без милиции). Приказом Берии от 2 июня 1953 г. штаты центрального аппарата МВД были сокращены на 8704 единицы.

26 июня 1953 г. Л.П.Берия был арестован (в декабре расстрелян). Серьезные изменения в системе органов внутренних дел начались практически сразу же. 23 июля 1953 г. МВД представило в правительство записку о снятии аппаратуры прослушивания в квартирах С.М.Буденного, Г.К.Жукова, С.К.Тимошенко. 1 сентября 1953 г. Президиум Верховного Совета СССР принял указ об упразднении органа внесудебной репрессии – Особого Совещания при министре внутренних дел СССР. Вслед за этим началась работа по коренной перестройке системы органов внутренних дел.

По предложению МВД СССР в короткие сроки намечалось упростить структуру центрального аппарата и сократить на 20% его штатную численность. Уже в октябре 1953 г. Главлит был передан из МВД в ведение Совета Министров СССР. В то же время ГУЛАГ вновь был возвращен из Министерства юстиции в МВД, а на основе переданного из Министерства лесной и бумажной промышленности «Главспецлеса» в МВД СССР было создано Главное управление лагерей лесной промышленности. В марте 1954 г. из Министерства среднего машиностроения в МВД переданы Главспецстрой и Главпромстрой (последний был возвращен обратно через год, а Главспецстрой – в мае 1956 г.).

В январе 1954 года во исполнение постановления ЦК КПСС «О серьезных недостатках в работе партийного и государственного аппарата» были осуществлены мероприятия, непосредственно касавшиеся системы органов внутренних дел. При Совете Министров Союза ССР был образован Комитет государственной безопасности. Таким образом, органы госбезопасности выводились из системы МВД. В рамках объявленного курса на ослабление централизма и расширение прав республик в апреле 1955 года было организовано Министерство внутренних дел РСФСР.

Министром внутренних дел РСФСР был назначен Н.П.Стаханов. Кадровый военный, с 1942 по 1952 год возглавлявший пограничные войска СССР, затем назначенный заместителем министра государственной безопасности, а в марте 1953 года – начальником Главного управления милиции МВД СССР. Стаханов хорошо разбирался в проблемах, стоявших перед органами внутренних дел. Однако наряду с позитивными начинаниями (сокращение административно-канцелярского персонала, упрощение структуры, повышение зарплаты сотрудникам, расширение прав начальников УВД-МВД, дифференциация режима содержания в зависимости от степени общественной опасности осужденных и др.) он с чрезмерным старанием проводил в жизнь установки о сокращении штатной численности органов внутренних дел, поддерживал (а нередко выступал инициатором) расширение практики передачи на рассмотрение общественности материалов на правонарушителей, не пресекал порочную и преступную фальсификацию статистики местными органами внутренних дел, которые за счет манипуляций цифрами «выполняли» требования партии о резком сокращении, а в ближайшей перспективе – искоренении преступности в стране. В результате оперативная обстановка ухудшилась и Бюро ЦК КПСС по РСФСР в августе 1960 г. признало работу МВД РСФСР по основным направлениям не-

удовлетворительной, а через 11 месяцев было принято решение об освобождении Стаханова от занимаемой должности.

В октябре 1956 года были предприняты шаги к устранению чрезмерной централизации управления органами внутренних дел, был восстановлен принцип двойного подчинения. Управления министерства внутренних дел и управления милиции в краях и областях были реорганизованы в управления внутренних дел исполнительных комитетов краевых, областных советов депутатов трудящихся. Органы милиции в районах, городах и рабочих поселках преобразовывались в отделы милиции исполкомов соответствующих Советов.

Известные меры по демократизации общества и государства, осуществлявшиеся после смерти Сталина, коснулись и органов внутренних дел. На изменение их компетенции и структуры непосредственное влияние оказало то обстоятельство, что наиболее уродливые проявления культа личности связывались именно с этими органами. Они стали как бы олицетворением произвола и беззакония. Подобная, в общем справедливая, оценка во многом предопределила шаги, которые, при всей их кажущейся демократичности, обернулись серьезными издержками, привели к нежелательным последствиям.

С середины 50-х годов началось планомерное разрушение системы органов внутренних дел. В 1956 г. в центральном аппарате было сокращено 1300 штатных единиц, а на местах – 12400 сотрудников, что дало экономию 796 млн. рублей в год.

На основании постановления Совета Министров СССР от 17 января 1958 г. были сокращены ассигнования еще на 318,8 млн. рублей. Намечено 10000 должностей начсостава перевести в категорию рабочих и служащих (что давало экономию примерно 15 млн. рублей).

Во исполнение постановления Правительства СССР от 10 октября 1958 г. штатная численность милиции сокращалась на 25000 единиц, что позволило только до конца года сэкономить 215, 7 млн. рублей. Через две недели было принято решение о сокращении штатов центрального аппарата еще на 1300 человек.

В апреле 1957 г. из МВД в МГБ были переданы пограничные войска.

В октябре 1958 г. коллегия рассмотрела вопрос о дальнейшем совершенствовании центрального аппарата и предложила: 1) объединить ГУИТК и Тюремный отдел в единое ГУИТУ; 2) упразднить 4-й спецотдел (режим и надзор за спецпоселенцами и ссыльными), а функции возложить на ГУМ; 3) упразднить организационное управление с возложением его функций на Отдел кадров; 4) упразднить контрольную инспекцию; 5) упростить структуру Главных управлений, Управлений и отделов МВД. В результате центральный аппарат должен быть сокращен на 665 единиц. Эти предложения были представлены правительству.

25 марта 1959 г. Совет Министров принял постановление «Об упорядочении структуры и сокращении расходов на содержание МВД СССР», в соответствии с которым численность центрального аппарата вместе с обслуживающим персоналом была уменьшена на 1900 человек.

13 января 1960 г. Председатель Совета Министров СССР Н.С.Хрущев подписал постановление Правительства, в котором говорилось: «Совет Мини-

стров СССР постановляет: признать целесообразным упразднить Министерство внутренних дел СССР, передав его функции министерствам внутренних дел союзных республик. Внести в Президиум Верховного Совета СССР проект Указа по данному вопросу». В тот же день такой указ был подписан.

Главное управление геодезии и картографии передавалось в Министерство геологии и охраны недр СССР, Отдел фельдсвязи – в Министерство связи СССР, Штаб МПВО – в Министерство обороны СССР, Отделение по розыску лиц, потерявших связь с родственниками – в Исполком союза обществ Красного Креста и Красного Полумесяца СССР, группу паспортного отдела ГУМ МВД СССР по регистрации, учету и оформлению разрешений на выезд за границу и въезд в СССР – в КГБ при Совете Министров СССР.

Следует отметить, что некоторые союзные республики предлагали все-таки сохранить какой-то единый общесоюзный орган. Более того, примерно через год после ликвидации МВД СССР высказывались мнения не только о его воссоздании, но и об объединении милиции с органами государственной безопасности, посредством учреждения Комитета общественной безопасности СССР.

Как показала практика, ликвидация союзного МВД привела к усложнению координации работы республиканских органов охраны общественного порядка, к неоправданному разному в нормативном регулировании некоторых вопросов охраны порядка, в частности, в определении структуры и штатов милиции. Оказались ослабленными межреспубликанский обмен опытом борьбы с преступностью и использование в этой борьбе достижений науки и техники.

В августе 1962 года республиканские министерства внутренних дел были переименованы в министерства охраны общественного порядка.

Министерство охраны общественного порядка РСФСР вплоть до воссоздания общесоюзного министерства возглавлял В.С.Тикунов, ставший первым за советский период министром, имевшим высшее юридическое образование.

2. Îðàí ù áí óòðàí í èõ ääë âî òîðé îîëîäé á 60-70-õ ää

Восстановление единой общесоюзной системы органов внутренних дел было осуществлено в июле 1966 года, когда в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР «в интересах обеспечения единого оперативного руководства деятельностью органов охраны общественного порядка в борьбе с преступностью» образуется союзно-республиканское Министерство охраны общественного порядка СССР.

Министром назначается Н.А.Щелоков, проработавший на этом посту дольше всех остальных наркомов и министров внутренних дел – 16 лет.

В составе МООП СССР были созданы структурные подразделения, охватывающие основные направления деятельности органов внутренних дел:

- Главное управление милиции;
- Главное управление мест заключения;
- Следственное управление;
- Главное управление внутренних войск;
- Главное управление пожарной охраны и другие подразделения.

Воссоздание союзно-республиканского министерства имело большое значение для повышения эффективности работы милиции и других служб.

Однако в условиях, когда решались крупные социально-экономические задачи, требование к деятельности всех звеньев государственного аппарата постоянно возрастало.

В ноябре 1968 года Указом Президиума Верховного Совета Союза ССР Министерство охраны общественного порядка было переименовано в Министерство внутренних дел СССР. Одновременно перестройке подверглась система органов внутренних дел в городах и районах. Здесь на базе органов милиции были созданы отделы (управления) внутренних дел, в которые вошли также аппараты госпожнадзора, исправительных работ. При них были созданы следственные отделения, аппарат которых в прямом подчинении у начальников горрайотделов не находился.

Существенной реорганизации подвергся центральный аппарат МВД СССР. Вместо Главного управления милиции в феврале 1969 г. создаются в качестве самостоятельных структурных подразделений:

- управление административной службы милиции (в последующем – Главное управление охраны общественного порядка);
- управление уголовного розыска;
- управление по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (оба - на правах Главных управлений);
- управление государственной автомобильной инспекции;
- управление специальной милиции (впоследствии преобразованное в специальное управление МВД СССР на правах Главного управления);
- управление транспортной милиции (впоследствии – Главное управление внутренних дел на транспорте).

По такому же принципу были реорганизованы МВД союзных республик. Для повышения уровня организаторской работы в МВД было образовано Организационно-инспекторское управление, которое в 1972 году преобразуется в Штаб МВД СССР. Аналогичные изменения были произведены в МВД союзных и автономных республик, краевых и областных УВД. Создание штабных подразделений следует расценивать как положительный фактор. Стало больше внимания уделяться информационно-аналитической работе, планированию, установлению системы контроля, проверки исполнения.

В целях улучшения работы по предупреждению преступлений в 1974 году в органах внутренних дел образуется профилактическая служба. В МВД СССР в составе Главного управления уголовного розыска было создано соответствующее управление с отделами индивидуальной и общей профилактики. На профилактическую службу были возложены задачи изучения причин, условий и обстоятельств, «способствующих совершению правонарушений, информирования о них администрации предприятий и организаций; выявления лиц, ведущих антиобщественный образ жизни, и проведения с ними конкретной профилактической работы».

Тема 4. Органы внутренних дел с начала 80-х г. по настоящее время

В первой половине 1980-х гг. Ю.В. Андроповым была организована крупномасштабная чистка кадров в милиции, обусловленная глубоким проникновением коррупции в ряды органов внутренних дел и, отчасти, противостоянием МВД и КГБ, последней каплей в котором стало убийство сотрудниками милиции московского метро офицера госбезопасности. За допущенные ошибки в работе в 1982 г. был освобожден от должности министр внутренних дел СССР, который в 1984 г. застрелился. Пройдет несколько лет, и в период горбачевской «гласности» Н.Щелоков, благодаря стараниям отечественной прессы, повторит путь Л.Берия, став, как и он, чуть ли не «врагом нации № 1». Тем не менее, следует признать существенный вклад Щелокова в подготовку высококвалифицированных кадров, правовое обеспечение деятельности милиции, поднятие ее общественного престижа в 1970-е гг.

Назначение в декабре 1982 г. В.В. Федорчука, человека военной закалки, жесткого и принципиального, на пост министра ВД преследовало, несомненно, одну цель: Андропов задумал кардинально перетрясти МВД. В помощь новому министру в органы МВД были направлены 150 сотрудников КГБ. С помощью такого мощного «десанта» в правоохранительных органах страны началась такая мощная перетряска, какой не помнили с 1930-х гг. Только в Казахстане в 1980-1983 гг. народными судами к ответственности привлечены 135 милиционеров, в Свердловской области – 121. Ликвидировались ряд подразделений МВД (После проведения Коллегии, где критиковалась работа МВД, буквально в одночасье было ликвидировано все, что за 16 лет нахождения на посту министра Щелоков сумел построить: разогнали службу профилактики правонарушений, закрыли организационно-методический центр по передовому опыту, научный центр исследования проблем управления в ОВД, ВНИИ безопасности дорожного движения и др. Новый министр был отнюдь не злодеем, а просто ревностным служакой, всерьез считал, что можно с одного наскока переделать созданное десятилетиями.) Например, в Иркутской области под лозунгом борьбы с мафией из 29 начальников горрайотделов уволены 28, всего – 103 сотрудника, 56 – понижены в должности, более 100 наказаны в дисциплинарном порядке, 56 коммунистов исключены из рядов партии, 162 получили партийные взыскания. Ответом стала вспышка преступности в области, которой деморализованная милиция ничего не могла противопоставить.

Повысить эффективность деятельности милиции эти меры существенно не могли, но создавали нервную обстановку в коллективах. Министр внутренних дел Федорчук даже отменил право бесплатного проезда в городском транспорте для сотрудников милиции, правда, решение было опротестовано Прокуратурой Союза, так как нарушало Закон о милиции. К тому же ситуация в милиции была обусловлена многоуровневым общественным кризисом. И корень зла заключался не только в моральном разложении рядовых сотрудников милиции. Процесс «чистки» кадров шел таким образом, что из рядов милиции были уволены сотрудники, хорошо зарекомендовавшие себя и досадившие лидерам мафии, имевшим связи в партийных и государственных органах. Так,

было заведено уголовное дело на заместителя начальника УВД Московской области П.Сухова, который, будучи начальником ОБХСС Подмосковья, провел грандиозные «золотые» операции на ювелирном заводе в Бронницах, на фарфоровом заводе в Ликино-Дулево, Караганде, откуда оперативники привезли 32 кг золота, и добывать его пришлось со стрельбой.

Если рассматривать основные направления деятельности милиции в этот период, нужно отметить, что в начале 1980-х гг. борьба с хозяйственными преступлениями, спекуляцией практически начинает занимать первое место в деятельности милиции. С 1983 г. милиция, выполняя правительственный заказ, сосредоточила свои усилия на борьбе с торговой мафией, так называемой беловоротничковой преступностью. Аппараты БХСС перестроили свою работу по линейно-отраслевому принципу, их личный состав был укреплен кадрами. К сожалению, переоснащение (техническое и теоретическое) органов борьбы с преступностью отставало от практической потребности. Накануне 80-х г. произошло сращивание хозяйственной преступности с профессиональной (в Ки-словодске был заключен союз «воров в законе» и «цеховиков»). Таким образом, отечественная мафия сделала еще один шаг в сторону своего будущего величия. По оценкам западных специалистов, доля черного рынка в экономике Советского Союза на рубеже 80-х гг. составляла от 4 до 8 млрд. долларов. Но в то время как организованная преступность в стране крепла, за простое упоминание о ней можно было лишиться должности.

В 1986-1987 гг. независимо друг от друга три группы ученых (ВНИИ МВД СССР, ВНИИ Прокуратуры СССР и Омской высшей школы милиции) пришли к одному выводу: в стране сложилась ситуация организованной преступности. Впервые заговорили о создании спецподразделений по борьбе с организованной преступностью. Однако реально в то время власти ничего не предприняли.

В целом, в период с 1980 по 1985 гг. наблюдается значительный рост преступности. Повсеместно возникла перегрузка сотрудников УгРозыска. Появляется необходимость в узкой специализации работников. Увольнение в начале 1980-х г. десятков первоклассных специалистов не замедлило сказаться на качестве работы уголовного розыска.

Бывали периоды, когда власти добивались весомых результатов в борьбе с преступностью. Например, во время подготовки и проведения Московской Олимпиады. По официальным данным, в это время было конфисковано в Москве и области большое количество незаконно хранившегося оружия, задержано 1262 преступника. При службе безопасности создается лаборатория, занявшаяся изучением взрывчатых веществ. Количество грабежей в Москве сократилось на 43 %, краж личного имущества почти на 300%, случаев нанесения тяжких телесных повреждений – на 34%. Ни одного серьезного ЧП не произошло в Москве за все 14 дней Олимпиады. В 1984–1985 гг. активизировали борьбу с уголовной преступностью: проведены довольно успешные операции, арестованы «маньяки» (Михасевич, Кулик и др.), поиски которых велись давно.

В 1985 г. значительные силы милиции были брошены на борьбу с пьянством после выхода знаменитого Указа о борьбе с пьянством. В этот период ста-

тистика зафиксировала снижение преступности на бытовой почве. Однако Указ внес существенный вклад в криминализацию общества. Спохватившись, через два года правительство указ отменило, его отмена совпала с отставкой министра ВД Федорчука, недовольство его деятельностью высшим генералитетом достигло высшей точки. Новый министр А.В.Власов на первой же коллегии МВД произнес знаменитую фразу: «Вы слишком увлеклись борьбой с беловоротничковой преступностью».

Январский Пленум ЦК КПСС 1987 г. признал, что искривления в кадровой политике в органах внутренних дел в начале 1980-х гг. нанесли значительный вред и только способствовали разложению и перерождению определенной части кадров. Тот факт, что накануне 70-летия советской милиции МВД СССР в качестве одной из первоочередных задач выдвинуло «формирование ядра профессионалов», сам по себе означает признание несостоятельности большей части предпринимавшихся ранее мер.

Новые условия социально-политической жизни во второй половине 1980-х гг. потребовали расширения функций и организационных перестроек в органах милиции. 6 октября 1989 г. Президиум Верховного Совета РСФСР принял Указ «Об образовании союзно-республиканского министерства внутренних дел РСФСР». Приказ МВД СССР «О департизации органов внутренних дел и внутренних войск МВД СССР» от 4 сентября 1991 г. имел большое значение в деле охраны общественного порядка в условиях демократизации, гласности, идейного и политического плюрализма. После распада СССР в соответствии с постановлением Верховного Совета РСФСР «О ратификации соглашения о создании Содружества независимых государств» и «О денонсации Договора об образовании СССР» все органы, учреждения и организации МВД СССР, находившиеся на территории Российской Федерации, перешли под юрисдикцию РСФСР с включением их в систему МВД РСФСР.

Вскоре была предпринята очередная попытка объединения ОВД и ОГБ. 19 декабря 1991 г. Президент РСФСР издал Указ «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР», но Конституционный суд 14 января 1992 г. признал данный указ не соответствующим Конституции РСФСР. 15 января 1992 г. новым президентским указом он был признан утратившим силу.

Во второй половине 1980-х и в 1990-е гг. практически ежегодно вносились существенные изменения в структуру центрального аппарата и его органов на местах. Из наиболее важных новшеств нужно отметить создание Отрядов милиции особого назначения (ОМОН) – самостоятельных мобильных подразделений, которые входят в состав милиции общественной безопасности России. Они созданы в 1994 г. в республиканских, краевых, областных центрах и других городах в соответствии со сложной оперативной обстановкой. Основное назначение – обеспечение общественного порядка, в том числе при наступлении чрезвычайных ситуаций и проведения мероприятий по розыску и задержанию вооруженных преступников, а также для освобождения заложников и уничтожения террористов. По приказу министра ВД России силы и средства ОМОН могут временно передислоцироваться в другие регионы страны.

Совершенствование правовых мер по улучшению деятельности милиции

К началу 1990-х гг. все острее ощущалась неразвитость правового обеспечения деятельности ОВД, необходимость перехода на республиканскую модель их функционирования, юридического закрепления назревшей перестройки ОВД. Организационно-правовая модель аппарата охраны общественного порядка и борьбы с преступностью несла на себе печать административно-командной системы руководства обществом и не отвечала задачам строительства российской правовой государственности.

Необходимо было реформирование правовой базы деятельности ОВД по разным направлениям:

- приведение в соответствие с международными нормами;
- обеспечение приоритета закона над внутриведомственными актами;
- приведение в соответствие с требованиями общественно-политической жизни и т.д.

6 марта 1991 г Верховный Совет СССР принимает Закон СССР «О советской милиции», а 18 апреля 1991 г. Верховный Совет РСФСР – Закон РСФСР «О милиции».

В соответствии с данным Законом милиция РСФСР подразделяется на криминальную и милицию общественной безопасности (местную). Основными задачами милиции общественной безопасности (местной) являются обеспечение личной безопасности граждан, охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно, а также оказание в пределах компетенции милиции помощи гражданам, должностным лицам, предприятиям и пр. В состав милиции общественной безопасности входят дежурные части, подразделения ППС, ГАИ, охраны объектов по договорам, участковые инспектора милиции, изоляторы для временного содержания задержанных и заключенных.

Закон РСФСР «О милиции» уточнил социальную роль милиции, исходил из необходимости освобождения ее от несвойственных функций, создал предпосылки для оптимального сочетания в ее деятельности интересов «центра» и «мест»; предоставил милиции права, вполне достаточные для решения возложенных на нее задач; расширил социальную базу социального контроля за деятельностью милиции. Из инструмента силовой поддержки политического режима она должна была превратиться в социальный институт, гарантирующий эффективную защиту личности, общества, государства от преступных посягательств.

Закон РСФСР от 18 апреля 1991 г. «О милиции» относится к числу тех законодательных актов, принятие которых обусловлено логикой обретения Россией государственного суверенитета и формирования правовой демократической государственности. Нормативно-правовая основа организации и деятельности милиции республики, состоявшая из подзаконных, часто закрытых ведомственных актов, приобрела более цивилизованные формы. Выдвинутая идея государственного суверенитета развития и формирования правового госу-

дарства требовала также переориентации основных целей и направлений правоохранительных функций. Если прежде в центре внимания милиции находилась защита государственного и общественного строя, охрана, главным образом, интересов страны, а затем членов общества, то в соответствии с концепцией правового государства предполагается паритет государства и гражданина. В Законе «О милиции» прямо говорится, что милиция есть государственный вооруженный правоохранительный орган, призванный защищать жизнь, здоровье, права, свободы и законные интересы граждан, общества и государства от преступных и противоправных посягательств.

О переориентации назначения правоохранительных органов свидетельствуют закрепленные Законом принципы ее деятельности: законность, гуманизм, гласность, уважение прав человека, тесная связь с населением. Таким образом, действующим законодательством впервые с достаточной определенностью была закреплена ориентация на общечеловеческие, гуманистические ценности наряду с необходимостью соблюдения государственных интересов. Следует также отметить отсутствие в законе политической направленности, что указывает на необходимость соблюдения нейтралитета по отношению к различным политическим силам и течениям.

Главное ее значение не изменилось, хотя и наполнилось новым содержанием. Она по-прежнему призвана охранять общественный порядок, т.е. предупреждать и пресекать уголовно наказуемые и иные правонарушения, обнаруживать и раскрывать их, разыскивать преступников и т.д.

Но названный документ как закон переходного периода содержал определенные противоречия, и недостатки вскрылись в первые месяцы действия Закона.

В переходный период милиция в своей деятельности столкнулась с серьезными проблемами (отсутствие опыта в методах поддержания общественного порядка при массовых демонстрациях). В стране был провозглашен курс перехода к демократическому государству. Это означало признание разнообразия в общественной жизни и соответственно разрешение его выражения. Подобная эволюция в короткий исторический период может выливаться в уличные демонстрации, даже беспорядки, в движение «толпы». В недемократической стране, когда люди протестуют, против них посылают войска, используются настоящие пули, мы знаем примеры этого в советской истории. Это немыслимо в демократическом государстве. Необходимо было организовать переход от военного к организованному гражданскому поддержанию порядка, но поддержание правопорядка, мирное сопровождение демонстрации требуют особых, новых навыков у сотрудников ОВД, для формирования которых нужно время. Так, во время волнений в Тбилиси в 1988 г. местные власти не сумели решить проблему несанкционированных политических митингов политическими средствами, были призваны подразделения внутренних войск, Советской Армии, ОМОНЫ. Было решено подавить митинг силовым способом. 7 апреля в 4 ч. утра на площади перед Домом правительства вместо 3 тыс. предполагаемых участников оказалось около 8-10 тыс. человек, много женщин и подростков. В результате операции по разгону митинга с применением саперных лопаток и отравляющих средств было множество погибших и раненых. В Минске 30 октяб-

ря 1988 г. милиция разгоняла людей, собравшихся около кладбища на несанкционированный митинг в честь Дня поминовения предков. Городские власти приняли решение о запрещении митинга, которое органы внутренних дел были обязаны выполнить. И так как в новых условиях милиция не научилась работать, вновь встал вопрос о применении спецсредств и незаконных задержаний. Заместитель министра внутренних дел Шилов объяснялся в прессе: «Мы учимся работать в новых условиях».

Привычка к силовому решению проблем сказалась и в приказе министров внутренних дел и министра обороны от 29 декабря 1990 г «О дополнительных мерах по стабилизации экономической и общественно-политической жизни страны» о совместном патрулировании сотрудников ОВД и военнослужащих.

В начале 1990-х гг. пафос реформирования ОВД был достаточно силен, обсуждался вопрос о том, какая милиция нам нужна. В связи с отказом от административно-командной системы управления в центре дискуссии оказалась проблема сильного центра: нужно ли Главное управление милиции. Выдвигалась идея сильного центра, состоящая из трех блоков служб: общекриминальной, службы общественной безопасности, обеспечивающей службы. Падение общественного престижа службы в милиции, обусловленное комплексом факторов, вызвало предложение выделить милицию в самостоятельный департамент. Ведь постановлением ЦК КПСС и Совмина СССР от 19 ноября 1968 г. ГУМ МВД как целостная структура, а также УМ в городах и районах были ликвидированы. Вместо Присяги милиции была введена Присяга рядового и начальствующего состава ОВД. Все составные части милиции растворились в составе различных служб и подразделений органов внутренних дел. Ряд профессионалов из милиции считал, что это привело к девальвации специального звания. Предлагалось, таким образом, милицию выделить из системы ОВД. В ряде мер, направленных на повышение престижа службы в милиции, виделся и переход к полицейско-контрактному принципу, при котором поступающий на службу подписывает полис-контракт на определенный срок, ему определяется сумма выплаты кредита (подъемных), модернизация формы, повышение оплаты труда до уровня оплаты в армии и КГБ.

В целом, во второй половине 1980-х–начале 1990-х гг. усилилась дестабилизация кадров милиции. Примечательно, что в основе ее лежала опять-таки несвоевременность шагов по улучшению материально-бытовых условий жизнедеятельности сотрудников милиции, их правовой и социальной защиты. Все это усугублялось односторонней, а нередко предвзятой и конъюнктурной подачей средствами массовой информации истории органов милиции и их современного состояния. Развивался процесс массового оттока профессионалов, имеющих большой опыт работы, из милиции. Скудность финансирования органов охраны правопорядка заставляла на местах решать эту проблему, что не всегда выливалось в законные формы. Например, в марте 1990 г. в Свердловске была создана экспериментальная хозрасчетная лаборатория по охране общественного порядка – ЭХЛОП. Сотрудники потянулись в нее, цель ЭХЛОПа: оказывать услуги по наведению общественного порядка в городе на договорной основе во внерабочее время. Было привлечено в организацию около 70 чел., ру-

ководил деятельностью которой начальник УВД И. Темрук. Но на самом деле стали «дополнительно» трудиться в рабочее время, причем рядовые милиционеры отказывались вставать на посты в гостиницах и прочих местах, их работа низко оплачивалась, выявились хищения со стороны руководства, в результате ЭХЛОП закрыли.

В 1990-е гг. укрепляются связи милиции с международными полицейскими организациями. В 1990 г. Советский Союз вступил в Интерпол, в России было открыто Национальное бюро Интерпола. В 1992 г. образована российская секция ИРА по инициативе сотрудников ряда регионов, увлекающихся радиолюбительством, официально признанная 10.06.1994 г. на (IV Всемирном конгресс в Люксембурге). Международная полицейская ассоциация (ИРА) создана в 1955 г. и является самой большой в мире ассоциацией полиции (милиции), объединяющей свыше 300 тыс. сотрудников правоохранительных органов из 64 стран. Основными целями организации являются обмен профессиональным опытом и знаниями, развитие культурных связей, расширение кругозора, а также организация взаимопомощи в социальной сфере. Сейчас российская секция насчитывает около 1 тыс. членов. Деятельностью руководит НИК (Национальный исполнительный комитет – 11 человек, избран на 1 конгрессе российской секции 14 сентября 1996 г.). Руководитель – И. Михалевич. Это скорее клуб по интересам, чем новая структура по Борьбе с преступностью.

Существующая в данный период концепция развития ОВД и ВВ МВД России предусматривала три этапа развития:

1. Достижение позитивных сдвигов в функционировании системы МВД России на наиболее важных участках оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности.

2. Доведение результатов функционирования системы МВД до социально-одобряемого уровня, восстановление и поддержание должного общественного престижа ОВД.

3. Достижение главной цели развития системы МВД.

Отметим наиболее важные принципы концепции развития:

1. с учетом ограниченности финансовых и материальных ресурсов развитие системы МВД России будет осуществляться на основе поиска внутренних ее резервов, прежде всего в сфере управленческой деятельности;

2. разграничение компетенции между криминальной милицией и ООП;

3. международное сотрудничество.

Совершенствование правового обеспечения деятельности органов внутренних дел предусматривалось по нескольким направлениям: приведение в соответствие с международными нормами, с правовыми актами стран СНГ, обеспечение единой ведомственной правовой политики с учетом общественного развития.

Работа органов внутренних дел в 1990-е гг. проходила в сложной оперативной обстановке, неблагоприятное развитие которой связано, прежде всего, с процессом консолидации криминальной среды, профессионализмом и организованностью преступников, их технической оснащенностью и вооруженностью.

Остро встала проблема выработки концепции борьбы с преступностью, которая обсуждалась и обсуждается на страницах печати.

Официальная статистика отмечает успехи в борьбе с преступностью в последнее время, однако общественное мнение осторожно относится к сообщениям о снижении уровня преступности.

В 90-х гг. в Российской Федерации проводилась реформа правоохранительной системы, в ходе которой с 1997 года уголовно-исполнительная система МВД России с входящими в ее состав центральными и территориальными органами, учреждениями, предприятиями, организациями и имуществом была передана в ведение Министерства юстиции РФ. Таким образом, МВД России было освобождено от функции обеспечения исполнения законодательства Российской Федерации по вопросам уголовно-исполнительной системы.

В связи с обострением оперативной обстановки на Северном Кавказе и необходимостью укрепления правопорядка и общественной безопасности в этом регионе 29 марта 1999 года образовано Управление (на правах главного управления) по Северному Кавказу МВД РФ, предназначенное для обеспечения деятельности сил Министерства внутренних дел РФ, привлекаемых к обеспечению правопорядка и общественной безопасности в Северо-Кавказском регионе Российской Федерации.

В условиях проведения контртеррористической операции на территории Чеченской Республики и в целях восстановления государственных органов исполнительной власти, обеспечения личной безопасности, прав и свобод проживающих там граждан 6 декабря 1999 года создано Управление внутренних дел МВД РФ по Чеченской Республике. Одновременно с этим в административных районах республики были образованы временные органы внутренних дел (управления, отделы), предназначенные для выполнения на соответствующей территории задач, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации до создания в установленном порядке органов внутренних дел Чеченской Республики. Временные органы внутренних дел являются подразделениями МВД России, входят в систему органов внутренних дел Российской Федерации и по своему правовому статусу приравниваются к управлению (отделу) внутренних дел района, города или иного муниципального образования субъекта Российской Федерации. В своей деятельности они руководствуются Конституцией РФ, Законом «О милиции», федеральными законами и иными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России. Временные органы внутренних дел входят в систему сил и средств Объединенной группировки войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и находятся в оперативном подчинении заместителя командующего Объединенной группировкой от МВД России. По мере нормализации обстановки в Чеченской Республике происходит создание системы органов внутренних дел на постоянной основе.

МВД России – центральное звено обеспечения правопорядка и борьбы с преступностью в системе органов исполнительной власти Российской Федерации. В соответствии с этим формируется и его структура. 7 декабря 2000 года Правительством России было принято решение о структурной перестройке

МВД. Стали создаваться Комитет федеральной криминальной милиции при МВД России, а также соответствующие комитеты по федеральным округам и субъектам Российской Федерации. Однако 4 июня 2001 года принят Указ Президента РФ об очередном существенном реформировании системы МВД в центре и в регионах. В центре создаются *Служба криминальной милиции*, *Служба общественной безопасности* и *Служба тыла* во главе с заместителями министра. В эти службы входит большинство главков и самостоятельных управлений, многие из которых подверглись реорганизации. Образованы также главные управления МВД России в каждом федеральном округе.

В 2002 центральный аппарат МВД России включал:

1. Службу криминальной милиции, куда вошли Главное управление уголовного розыска, Главное управление по борьбе с экономическими преступлениями, Главное управление по борьбе с организованной преступностью, Главное управление по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, Управление оперативно-розыскной информации, Управление координации службы криминальной милиции.

2. Службу общественной безопасности, включившую Главное управление обеспечения общественного порядка, Главное управление государственной инспекции безопасности дорожного движения, Главное управление государственной противопожарной службы (с 2002 передано в МЧС России), Главное управление внутренних дел на транспорте и по спецперевозкам, Главное управление внутренних дел на режимных объектах, Паспортно-визовое управление, Главное управление вневедомственной охраны, Управление координации службы общественной безопасности.

3. Федеральную миграционную службу МВД России.

4. Службу тыла, в составе которой Главное управление материально-технического обеспечения, Финансово-экономический департамент, Медицинское управление, Управление связи и автоматизации, Управление организации капитального строительства, Управление координации службы тыла, Хозяйственное управление.

5. Самостоятельные подразделения: Управление делами, Главное управление собственной безопасности, Контрольно-ревизионное управление, Главное командование внутренних войск. Следственный комитет при МВД РФ, Экспертно-криминалистический центр, Главное организационно-инспекторское управление, Главное управление специальных технических мероприятий, Главное оперативно-поисковое управление, Национальное центральное бюро Интерпола, Управление мобилизационной подготовки, Главное информационный центр, Главное управление кадров, Главное правовое управление, Управление международного сотрудничества, Управление информации, региональных и общественных связей.

За два века своей деятельности Министерство внутренних дел внесло существенный вклад в обеспечение внутренней безопасности Отечества, организацию борьбы с преступностью, охраны правопорядка и важных государственных объектов. В своем развитии оно прошло сложный путь, накопив богатейший разносторонний опыт работы, заслуживающий самого пристального вни-

мания. Во все времена система МВД являлась одним из ведущих звеньев государственного механизма России, обеспечивавшим внутреннюю безопасность государства и служившим гарантом стабильности общественной жизни.

Как показывают социально-политические и правовые реалии, системный и функциональный компоненты органов внутренних дел не в полной степени отвечают сложившимся и назревающим общественным отношениям. В этой связи, среди проблем, требующих правового разрешения на современном этапе, в первую очередь следует назвать *оптимизацию функционального построения системы МВД России*. Принятый почти тринадцать лет назад Закон Российской Федерации «О милиции» (18 апреля 1991 года) за прошедшие годы 24 раз подвергался внесению в него изменений и дополнений, в том числе концептуального характера. Нет смысла продолжать «латать» его дальше. На смену должен прийти новый закон, отвечающий реалиям сегодняшнего дня и потребностям общества, позволяющий консолидировать усилия органов правопорядка в решении задач, стоящих перед МВД России. Он должен также учитывать введение в действие с 1 января 2006 года нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который предусматривает создание на уровне местного самоуправления *муниципальной милиции*, осуществляющей охрану общественного порядка в муниципальных образованиях. Введение в российское правовое поле норм данного закона с неизбежностью ставит вопрос о разграничении компетенций между федеральной и муниципальной милицией.

В законопроекте видится необходимость определения правового статуса и порядка формирования всех звеньев системы органов внутренних дел на принципиально новой основе, изменения концепции финансирования милиции. Закрепленная в ныне действующем законодательстве двойственная природа органов внутренних дел (подчинение по вертикали – МВД России, а по горизонтали в значительной части – субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления), неопределенность правового статуса органов внутренних дел на местах (территориальные органы или органы государственной власти субъекта Российской Федерации), установление финансирования одних подразделений органов внутренних дел за счет федерального бюджета, других – за счет бюджета субъекта Российской Федерации, третьих – за счет местного, наличие разных подходов к кадровому и ресурсному обеспечению на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации негативно влияют на результаты деятельности МВД России.

Представляется, что особенно важно перейти на принципиально новый принцип финансирования органов внутренних дел. Многоканальная система бюджетного финансирования отдельных правоохранительных органов, в том числе и органов внутренних дел, противоречит принципам бюджетного федерализма и создает условия для влияния на деятельность подразделений МВД со стороны местных, региональных властей, а также не позволяет оценить ее реальные потребности в финансовом и материально-техническом обеспечении. Кроме того, нередки случаи «перекосов» в уровне заработной платы отдельных сотрудников милиции, финансируемых из различных источников, что, в свою

очередь, отрицательно сказывается на кадровом обеспечении органов внутренних дел в целом.

По логике вещей, единственным источником финансирования всей милиции (которая может быть переименована в полицию – в целях использования единой мировой терминологии в этой области) – и криминальной, и милиции общественной безопасности (за исключением муниципальной) – должен быть федеральный бюджет, что положит конец нездоровой конкуренции между подразделениями одного ведомства и нестабильности кадрового обеспечения. Естественно, что переход на единую систему финансирования должен быть поэтапным.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ДОКУМЕНТЫ «ДОРЕВОЛЮЦИОННОГО» ПЕРИОДА РОССИИ

Указ от 25 мая 1718 г. Пункты, данные С.-Петербургскому Генерал-полицмейстеру. – О смотре, чтобы строение домов производилось по указу; о содержании улиц в чистоте; о допущении торговых шалашей в указанных местах; о съестных припасах, о подозрительных домах, о гуляющих людях, о приезжих и отъезжающих; об определении с дворов карульщиков, в каждой слободе или улице старост и при каждых десяти дворах десятского и о распространении повинности постоя на людей всякого чина и звания

(Есѣя: аі єа)

Для улучшения порядков в сем городе быть Генерал-полицмейстеру его царского величества генерал-адъютанту Девиеру, и даны ему за его величества собственною рукою пункты, как оное врученное дело управлять. Того ради всем жителям здешним объявляется, ежели что будет до них в оном управлении касаться, быть в том послушным, никто б неведением не оговаривался.

1. Надлежит смотреть, дабы все строение было регулярно построено, по его царского величества регламенту; печи, комели и трубы печные были б по указу, чтобы соседям от того какова бедства не учинилось; також бы никакое строение за линию, или из линии не строилось, но чтоб улицы и переулки были равны и изрядны.

3. Надлежит содержать все улицы и переулки в чистоте, дабы проезд был беструден, и были б сухи, свободны и невозбранны, дабы как проезжие, так и жители никакой трудности не имели, и для выгоды и чистоты чинили б жители всякое вспоможение.

4. Шалашей по проезжим дорогам и у мостков близко не ставить, а становить далее, дабы теми шалашами в улицах не чинили утеснения и помешательства, также чтоб были в указанном месте, и чтоб сделаны были хорошо, и покрывались холстом, а рогож бы и иного тому подобного отнюдь не было, но было б все чисто и хорошо.

5. Тако же опасно хранить надлежит в рядах и местах, а наипаче где столовые харчи продаются, дабы отнюдь нездорового какого съестного харчу не продавали, а паче вредительского чего, но все б держали здоровое, еще ж смот-

реть и хранить с прилежанием, дабы была мера и весы прямые; також бы и цену не в указанную пору таким товарам не возвешали и не поднимали.

6. Тако же в надсмотрении иметь чистоту улиц и переулков, рынков, рядов и мостов; и каждому жителю дать указ, дабы все пред своим двором имели чистоту, и сор чистили, и возили на указное место, а наипаче надлежит хранить, дабы отнюдь на реку зимою не возили, а летом не бросали, также протоки и каналы сором не засыпали под жестким штрафом.

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

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

10. Всех гулящих и слоняющихся людей, а особливо которые под видом, а ни бы чем промышляли и торговали, хватать и допрашивать. Буде же кто в допросе с словами своими несходен явится, оных определять на работу. Равно ж содержать и с нищими, буде от оных кто работу сработать может, и тех ловить и определять в работу ж.

11. Также накрепко смотреть приезжих, какие люди, и чтоб всякий хозяин тотчас объявил, кто к нему станет и какой человек, а буде утаит или непрямым именем скажет – таких хозяев с наказанием ссылать на галеру, с отобраением всего, что имеет; равным же образом и об отъезжих объявлять також и работников, ежели который хозяин наймет кого из гулящих в работу, чтоб прежде дать знать об нем, дабы под тем видом не было какого беглого солдата или матроса и прочих.

12. Також с дворов определить караульщиков, дабы когда драка учинится или какой вор побежит, тогда б караульщики со двора (или с дворов) оного поймать могли; також, когда пожар учинится, скорее сбежаться и потушить могли и для того надлежит им воров какое-нибудь ружье, а для пожаров ведра, топоры, войлочные щиты... и чтоб караульщики по ночам ходили по улицам с трещотками, как обычай в других краях; а для лучшего способу и пойманию, а к пресечению проходов воровских и прочих непотребных людей, сделать по концам улиц шлагбаумы, которые по ночам опускать, и иметь при них караулы с ружьем, каким пристойно.

13. Для лучшего смотрения всякого против сих пунктов неисpravления, надлежит определить в каждой слободе или улице старосту, и к каждым десяти дворам десятского из тех же жителей, и дабы каждый десятский за своим десятком накрепко смотрел, чтоб чего не учинилось противного запрещению; и ежели за кем что усмотрят, о том тотчас объявлять старосте, а сему полицмейстеру; також учинить распорядок между жителями, кому с каким пожарным оружием ходить на пожары.

(ПСЗ. Собр. 1. Т. V. № 3203)

**Об учреждении полиции в городах. Высочайшая резолюция на доклад
Полицмейстерской Канцелярии. 23 апреля 1733 г.**

(Êçâẽã:áí èà)

...В губерниях и провинциальных городах быть Полициям, ... надлежит к Полицейским управлениям определить из имеющихся в тех Губерниях гарнизонов в Полицмейстеры, в Губернских из Капитанов, а в провинциальных – из Поручиков, по одному человеку к тому достойных; да для караулов и содержания съезжих дворов по одному унтер-офицеру, да по капралу, рядовых в Губернских по 8, в провинциальных по 6 человек. Канцелярских служителей по 2 человека с жалованием и довольствием, на расходы из доходов тех же Губерний из гарнизонной суммы, а канцелярским служителям из сборных, которые будут взяты в тех Полициях, которым инструкции дать и им в полной дирекции надлежит быть и всем рапортовать в Главную Полицию.

Реестр Губерний: Новгород, Киев, Воронеж, Астрахань, город Архангельский, Смоленск, Белгород, Казань, Нижний Новгород, Тобольск. Провинциальные: Псков, Вологда, Калуга, Тверь, Переславль Рязанский, Коломна, Кострома, Ярославль, Симбирск, Брянск, Орел. Да сверх вышеописанных в городах же Шлиссельбурге и в Ладого. Итого 23 города.

(ПСЗ. Собр. 1. Т. IX. № 6378)

Учреждение для управления губерний Всероссийской Империи.
7 ноября 1775 г.

(Êcâẽã:áí èá)

... Нашли мы, во-первых, что по великой обширности некоторых губерний, оные недостаточно снабжены как правительствами, так и надобными для управления людьми ...

Гл. 1. Примерный штат губерний

22. В каждом уезде или округе учреждается нижний земский суд.

23. В нижнем земском суде заседает земский исправник, или капитан, и 2 или 3 заседателя, смотря по общности уезда.

25. В каждом городе, где нет коменданта, определяется городничий (в столице же – обер-полицмейстер).

Гл. III. Порядок определения в должности

66. Уездный или окружной судья и земский исправник, или капитан, выбираются дворянством через всякие три года и представляются от одного правителю, и буде за ними нет явного порока, то губернатор подтверждает выбор. В тех же уездах, где дворянских имений нет или мало, то земский исправник определяется наместническим (губернаторским) правлением из чиновных людей, по представлению трех достойных людей от Верхней расправы.

71. Городничий определяется Сенатом по представлению наместнического (губернского) правления.

Гл. XVII. О должности нижнего земского суда

223. В нижнем земском суде заседает Земский исправник и два заседателя, но буде обширность уезда того требует, то оставляется на рассмотрение правления (губернского) наместнического приказать выбрать и 3-го заседателя земского суда, кои выбираются и присылаются через 3 года.

224. Нижний земский суд долженствует, во-первых, иметь бдение, дабы в уезде сохранены были благочиние, добронравие и порядок; во-вторых, чтобы предписанное законами, полезное повсюду в уезде исполняемо и сохраняемо было; в случае же нарушения оных, нижний земский суд, по состоянию дела, не смотря ни на какое лицо, всякого должен принудить к исполнению предписанного законом; в-третьих, нижний земский суд один в уезде право имеет приводить в действие повеления правления, решения палат верхних и уездных судов и чинить отказы.

225. По делам до полиции или благочиния земского касающимся, и по делам о мостах и дорогах, нижний земский суд состоит прямо под повелением (губернского) наместнического правления.

226. Нижний земский суд долженствует наблюдать, дабы никто запрещенным не торговал в уезде и чрез межу уезда не возил запрещенного.

228. Нижний земский суд должен иметь также прилежное смотрение, чтоб в уезде везде меры и весы были верные, исправные и заклеянные; за лживые же чинить взыскание по узаконениям.

229. Нижний земский суд бдение имеет, чтоб в уезде никто беглых не принимал, не держал и не укрывал, и буде где явится таковой ослушник и нарушитель установленного порядка, кто бы принимал, держал у себя и укрывал беглого, то нижний земский суд должен (буде не отдаст добровольно) поступать с таковым, как по законам предписано...

Гл. XXIII. О должности земского исправника или капитана

235. Нижнему земскому суду поручено в уезде: **1.** Земская полиция, или благочиние; **2.** Приведение в исполнение закона; **3.** Приведение в действие повелений правления и проч., от земского же исправника, как он есть первый заседатель сего суда, требуется и предписывается ему следующее...

236. Земскому исправнику надлежит отправлять должность свою с непоколебимою верностью и ревностью к службе императорского величества, с доброхотством и человеколюбием к народу, с осторожною кротостию, без ослабления во всех делах и с непрестанным бдением, дабы везде установленный порядок всеми и каждым в уезде сохранен был в целости.

237. ...для того земскому исправнику поручается и предписывается бдение, дабы никто в противность подданнического долга и послушания в уезде ничего не предпринял и не учинил. Буде же, паче чаяния, где окажется сему противное предприятие, то земский исправник не токмо о том уведомить долженствует губернское правление и государева наместника или правителя (губернии) наместничества, но имеет до того не допустить и смирить по мере данной ему власти нарушителя общего, частного и собственного своего покоя и блаженства, в чем всякий верный императорского величества подданный обязан по мере власти, силы и возможности помогать земскому исправнику.

242. Буде где в уезде окажется в чем ослушание от целого селения, то земский капитан уведомляет о сем наместническое правление и генерал-губернатора, или правителя наместничества, а между тем прилагает старание о приведении ослушных в послушание по мере данной ему власти.

243. Земский исправник всякому обиженному дает судейское покровительство, и для того, буде где в уезде окажется насилие, то земский капитан тотчас на месте о том исследывает без многого письменного производства, но единственно ясность приводит, учинился ли такой-то случай или нет, и свидетелей допрашивает, и буде у кого что отнято и оно налицо находится, тотчас велит возвратить, и даст о том знать уездному суду, к которому просьбу производить дозволяется тем, кои доказать могут, что земский исправник пристрастно или несправедливо поступил...

242. Буде где в уезде окажется скопище воров или беглых людей, то земский капитан уведомляет о сем наместническое правление и генерал-губернатора, или правителя наместничества, а между тем прилагает старание о приведении ослушных в послушание по мере данной ему власти.

243. Земский исправник всякому обиженному дает судейское покровительство, и для того, буде где в уезде окажется насилие, то земский капитан тотчас на месте о том исследывает без многого письменного производства, но единственно ясность приводит, учинился ли такой-то случай или нет, и свидетелей допрашивает, и буде у кого что отнято и оно налицо находится, тотчас велит возвратить, и даст о том знать уездному суду, к которому просьбу производить дозволяется тем, кои доказать могут, что земский исправник пристрастно или несправедливо поступил...

244. Буде где в уезде окажется скопище воров или беглых людей, то земский капитан уведомляет о сем наместническое правление и генерал-губернатора, или правителя наместничества; а между тем, не теряя времени, приложит всевозможное старание воров иметь в тех местах в уезде, где находятся, в чем каждое селение обязано подать руку помощи, и буде по следствию окажется, что где в селении вору или беглые были, и их в селении не имели небрежением, то таковые селения подвержены пени, и земский исправник предложит нижнему суду, который имеет право наложить на нерадивых с общей безопасности, и взыскивать с таковых селений старост, выбранных и сотских по рублю с каждого из них человека, что упустили, могли его иметь.

246. Земский капитан неусыпное смотрение иметь должен в уезде за мостами и большими дорогами, дабы они в таком исправном состоянии были, чтоб на них остановки и опасности никому не приключилось; а буде где испортятся, велеть поправлять тем, кому надлежит, без упущения времени, и к тому принудить может...

249. Земский капитан властен подтверждать единожды о прилежнейшем смотреии каждому хозяину, чтоб крайняя везде осторожность наблюдаема была в домах от огня и на полях при выжигании трав, жнив и коренья...

251. Земский исправник словами долженствует поощрять не токмо земледельцев к земледелию и трудолюбию, а селения к тому, чтоб всегда несколько

хлеба в запасе имели, дабы в случае неурожая обыватели нужды терпеть не могли, но и вообще всех людей к добронравию и порядочному житью.

252. Земский капитан долженствует иметь особое попечение о прокормлении нищих и убогих в уезде, и старается, чтоб всякий приход, помещик или селение своих нищих и убогих и по телесным недугам работать немогущих прокормил, и оных отнюдь не допуская до такой крайности, чтоб от голода, холода принуждены были по миру шататься, и стыдным и порочным образом докучать людям ... прошением милости. Буде же под нищих набредут из других уездов праздно шатающиеся люди, то таковых изловя, высылать вон из уезда; буде же беглые и беспашпортные, то отсылать, куда принадлежит, а пока не отошлются (буде работать не могут) заставить чинить дороги и мосты вместо обывателей, кои им за то дадут дневную нужную пищу.

Гл. XIX. О городничем и его должности

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

254. Городничий не судья, но долженствует: **1.** иметь бдение, дабы в городе сохранены были благочиние, добронравие и порядок; **2.** чтоб предписанное законами полезное в городе исполняемо и сохраняемо было; в случае же нарушения оногo, городничий, по состоянию дела, несмотря ни на какое лицо, всякому напоминать может о исполнении предписанного законом; а в случае непослушания даст о том знать судебному месту для суждения виновного; **3.** городничий в городе право имеет привести в действие повеления, решения палат и прочих судов.

275. Штатные команды, кои в городах находятся на разных караулах присутственных мест, или при должностях, суть в команде городничего, который в случае опасности (оставя часовых, где необходимо нужно) оные собрать и употребить может для предохранения общего блага от опасности; посему городничему надлежит за исправным состоянием той штатной команды прилежное смотрение иметь.

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

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

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

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

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

270. Буде случится войскам.... пройти через город тогда, когда надобно, городничий велит отвести квартиры, смотря, чтоб обывателям одним перед

другими отягощения не было... смотреть, чтоб обоюдных обид и притеснений никому не было...

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

(ПСЗ. Собр. 1. Т. XX. № 14392)

Устав благочиния иди полицейский. 8 апреля 1782 г.

(Èçâëá:áí èá)

Часть 1

Á. Í ðèì áðí úé øòàò ãðáññéíá ãéàáñ:èí èý èëè ííèèööèè

1. В каждом городе благочиние поручается единому месту, которое в каждом городе учреждается под названием: управа благочиния или полицейская.

2. В управе благочиния заседает городничий и заседает пристав уголовных дел, пристав гражданских дел и два ротмана.

3. В столице определяется полицмейстер, которому под обер-полицмейстером и выше приставов в уголовных и гражданских делах заседать в управе благочиния.

5. Дабы благочиние в городе порядочно могло быть отправляемо, полагается, смотря на местоположение или обширность, город разделить на две или более части.

7. В каждой части города определяется частный пристав.

11. В каждый квартал определяется квартальный надзиратель.

12. В каждый квартал определяется в помощь квартальному надзирателю по одному квартальному поручику.

Á. Í äíëæííñòè óí ðááñ ãéàáñ:èí èý

30. Управа благочиния долженствует, во-первых, иметь бдение, дабы в городе сохранены были благочиние, добронравие и порядок; второе, чтоб предписанное законом полезное повсюду в городе исполняемо и сохраняемо было; в случае же нарушения оных управа благочиния по состоянию дела, несмотря ни на какое лицо, всякого должна приводить к исполнению предписанного законами, и третье, управа благочиния одна в городе право имеет приводить в действие повеления правления, решения палат и прочих судов, и чинить отказы домов и мест в городе, предместье и на городских землях.

32. Управа благочиния долженствует наблюдать, дабы никто запрещенным не торговал в городе, и чрез межу города не возил запрещенного.

33. Управа благочиния должна иметь сведение о торговых ценах в городе всякого рода хлеба и харча...

34. Управа благочиния имеет также прилежное смотрение, чтоб в городе везде меры и весы были верные, исправные и заклеянные, за лживые же чинить взыскание по законам.

35. Управа благочиния бдение имеет, чтоб в городе никто беглых людей не принимал, не держал и не укрывал; и буде где явится таковой ослушник и

нарушитель установленного порядка, чтоб принимал, держал или у себя укрывал беглого, то управа благочиния должна (буде не отдаст добровольно) отослать его к суду, куда по законам надлежит.

Æ. Ī ÷āñōīīī īdēñōāāī

88. Частному приставу поручается в его части и предписывается бдение, дабы: 1) ничто не принималось закон божий нарушающее; 2) чтоб общий порядок сохранен был на всех вещах; 3) чтоб уголовные преступления не остались без наказания, несмотря на лицо.

89. Частный пристав имеет смотрение, чтоб в его части ничто не принималось противное службе Императорского Величества и общему добру.

90. Частный пристав имеет попечение об исполнении изданных узаконений для сохранения мира и тишины между гражданами и бдительно смотрит, дабы не учинилось чего в нарушении спокойствия общего.

96. Частный пристав старается во всем сохранить установленный порядок и стройность так, дабы лихие и недоброхотные к установленному порядку исправились, а добропорядочным гражданам доставить мир и безопасное житие.

124. Буде в части окажется незаконное сходбище или скопище людей, то частный пристав должен находиться тут на месте, чтоб всякого таки заставить войти в свою стезю и разойтись по домам и жить покойно и безмятежно, не покорливого же иметь под стражу и представить в управе благочиния.

Ē. Ī ēāñōōāēīīī īī īāāñāñōōāēā ē āāī āīēāēīīñōē

153. Квартальный надзератель имеет смотреть, чтоб все и всякий в его квартале остался в законно-предписанном порядке.

154. Квартальный надзератель в его квартале имеет попечение, чтоб молодые и младшие почитали старых и старших, и о повиновении слуг и служанок хозяевам и хозяйкам во всяком добре.

155. Квартальный надзератель в его квартале мирит и разнимает малые ссоры и споры.

156. ...имеет бдение, дабы всяк пропитался честно и сходно узаконению.

157. ... должен ведать обо всех в квартале его ведомства живущих людях, чего ради хозяева домов, или их поверенные обязаны всегда давать знать квартальному надзерателю обо всех к ним на житье приезжающих или приходящих, отъезжающих или отходящих.

(ПСЗ. Собр. 1. Т. XXI. № 15379)

Об учреждении министерств. Манифест. 8 сентября 1802 года

(Ēçāēā-āī ēā)

I. Управление государственных дел разделяется на 8 отделений, из коих каждое, заключаю в себе все части, по существу своему к нему принадлежащие, составляет особое министерство и находится под непосредственным управлением Министра, коего мы назначаем ныне или впредь назначить заблагорассудим.

IV. Должность Министра Внутренних Дел обязывает его печись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей империи. В управлении своем имеет он все части государственной промышленности, кроме части горной; в ведении его также находится построение и со-

держание всех публичных зданий в государстве. Сверх того возлагается на него долг стараться всеми мерами об отвращении недостатка в жизненных припасах и во всем, что принадлежит к необходимым надобностям в общежитии. А дабы доставить случай к способности к достижению той цели, какую мы при учреждении сего министерства себе предлагаем, то повелеваем с объявления себя манифеста нашего:

1. Всем военным, по гражданской и полицейской части, равно и гражданским губернатором, как по личным должностям своим, в числе коих находится и должность их по приказу общественного призрения, так и вообще по всем делам, до губернского правления касающимся, и особенному рассмотрению или разрешению нашему подлежащим, относиться к сему Министру нашему, равным образом чрез него доставлять нам рапорты как обыкновенные, так и о чрезвычайных происшествиях...

(ПСЗ. Собр. 1. Т. XXVII. № 20406)

Учреждение Министерства Полиции. Манифест. 25 июня 1811 г.

(Êcâẽá:áí èá)

1. Министерство Полиции составляется из трех департаментов, из особенного медицинского совета и канцелярии министерства.

2. По существу дел, принадлежащих к Министерству Полиции, полагаются в нем следующие департаменты: 1) Департамент полиции хозяйственной. 2) Департамент полиции исполнительной. 3) Департамент медицинский.

58. Существо власти,веряемой министру полиции, состоит в том, чтоб действие его и главным надзором законам и учреждениям, к охранению внутренней безопасности установленным, доставить скорее и точное исполнение.

100. В обстоятельствах чрезвычайных (212 Общего Ministerского Наказа) все министры уполномочены действовать всеми вверенными им способами, не ожидая разрешения. Изъятие сие от общих правил особенно принадлежит министру полиции, по вверенному ему охранению внутренней безопасности.

101. Министр полиции в сих случаях имеет право требовать пособия войск, расположенных в губерниях, и требования сии должны быть удовлетворяемы, по отношению его не только к военному министерству, но и прямо к шефам и командирам разных полков и команд.

(ПСЗ. Собр. 1. Т. XXI. Отд. 1. № 24687)

О присоединении Министерства Полиции к МВД 1819 г.

(Êçâěá:áí èá)

Признав лучшим для лучшего распределения дел Министерство Полиции присоединить к Министерству внутренних дел, повелеваем: Департамент Мануфактур и Внутренней Торговли причислить к Министерству Финансов, Почтовому же Департаменту остаться впредь до повеления под нынешним его Начальством.

(ПСЗ. Собр. 1. Т. XXXVI. № 27699)

Министерством Внутренних Дел. 3 июля 1826 г.

(Êçâěă:ăíěă)

нием действительного статского советника фон Фока в состав сего отделения.

1 Все распоряжения и известия по всем вообще случаям высшей полиции

3. Известия об открытиях по фальшивым ассигнованиям, монетам, штем-

4. Сведения подробные обо всех лицах, под надзором полиции состоя-

5. Высылка и размещение людей подозрительных и вредных.

6. Заведывание наблюдательное и хозяйственное всех мест

7. Все постановления и распоряжения об иностранцах, в России прожи-

8. Ведомости обо всех без исключения происшествиях.

9. Статистические сведения, до полиции относящиеся.

(ПСЗ. Собр. 2.

(Ècâëá:áí èá)

(Êçâëá:áí èá)

- I òä 1. Î mñòääá îîëèöäéñîã õíòäâéíèv.*

1. Всеми делами и распоряжениями, до земск

2. Земский суд составляется из председательствующего в оном земского

5 Заседатели земского суда имеют каждый в своём непосредствен-

8. Для исполнения приказаний станowego пристава и непосредственного

18 Земские исправники и старшие непреременные заседатели земских су-

законов, существуют дворянские выборы; в прочих они назначаются от короны по установленному порядку.

21. Участковые заседатели или становые приставы определяются от короны губернским правлением, преимущественно из местных, имеющих в той губернии недвижимую собственность, дворян. Губернское дворянское собрание, при общих выборах, составляет список дворянам и чиновникам, кои, по мнению одного, могут с пользою занять места становых приставов, и представляет сей список начальнику губернии для надлежащих в нужном случае соображений.

22. Сельские заседатели избираются казёнными поселянами и вольными хлебопашцами по правилам, для сего предписанным, из дворян, чиновников, однодворцев, или поселян беспорочного поведения; они утверждаются в должности губернаторским правлением.

24. Избрание и определение сотских и десятских в селениях казенных, удельных, ямщитских и вольных хлебопашцев остается на следующем доселе порядке; в имениях помещичьих предоставляется назначение их самим владельцам, или их поверенным, на определенное или неопределенное время, по их усмотрению.

29. Власть и обязанности земского суда и подчинённых ему лиц ограничиваются наблюдением за скорым и точным исполнением законов и учреждений, а равно судебных приговоров и предписаний начальства во всём пространстве уезда, за исключением лишь уездного и других, имеющих особое полицейское управление, городов. В сих же пределах принадлежит им окончательная расправа и в маловажных делах и исках.

48. Земские суды, члены оных и подведомственные им лица по всем предметам входящим в круг их действий, подчинены непосредственно начальнику губернии и губернскому правлению...

(ПЗС. Собр.2. Т. XII. № 10305)

**Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний,
по общему учреждению управляемых. 25 декабря 1862 г.**

(Еῡῥῶῖ-αἱ ἐῖ)

1. Впредь до издания общего учреждения полиции, в губерниях, управляемых по общему учреждению ... земскую и городскую полицию соединить в один состав, за исключением всех губернских и некоторых более значительных городов, посадов и местечек, коим сохранить свою отдельную от уездной полицию.

5. С преобразованием полиции на основании вновь изданных правил, теперешних земских исправников переименовать в уездных исправников, и как назначение их по сим правилам будет впредь зависеть от правительства, то из выбранных дворянством нынешних исправников оставить в новой должности тех только, кои, по усмотрению начальников губерний, могут действительно с пользою исполнять обязанности, на них возглавляемые...

6. Там, где городская и земская полиция на основании новых правил, будут соединены в один состав, городнические управления присоединить к зем-

ским судам, звание же городничих или полицмейстеров упразднить, возложив их обязанности на уездных исправников, а обязанности городских полиций на уездные полиции. Земские суды, при новом им образовании, именовать повсеместно уездным полицейским управлением.

7. В городах, сохраняющих отдельную от уездной полицию, оставить ее в подчинении полицмейстерам, а городнические правления именовать городским полицейским управлением.

31. Как уездное, так и городское полицейское управления непосредственно подчиняются начальнику губернии и губернскому правлению.

32. Губернское правление дает полицейским управлениям, уездным исправникам и полицмейстерам указы; начальник губернии делает зависящие и от его распоряжения, полицейским управлениям или предписания на имя исправника или полицмейстера, в особых случаях прямо на имя одного из станowych приставов.

(ПЗС. Собр. 2. Т. XXXVII. Отд. 2. № 39087)

Положение о Корпусе Жандармов. 9 сентября 1867 г.

(Еще не введено)

1. Упразднить Окружные управления Жандармских Округов...

I. Образование Корпуса

1. Корпус Жандармов составляют: а) Главное управление Корпуса; б) Управления округов: Варшавского, Кавказского и Сибирского; в) Жандармское Управление Московской губернии; г) Губернские Жандармские Управления 10-ти губерний 1 категории; д) Губернские Жандармские Управления 43-х губерний 2-й категории; е) Губернские Жандармские Управления Бессарабской области и Астраханской губернии 2-й категории; ж) 50-ти Уездных Жандармских Управлений 6-ти губерний Северо-Западного края; з) Наблюдательный состав корпуса; и) С.-Петербургский и Московский Жандармские дивизионы; к) 15 конных команд городов: Вильны, Гельсингфорса, Иркутска, Казани, Киева, Кронштадта, Нижнего Новгорода, Одессы, Риги, Саратова, Харькова и Царского Села; л) Полицейские Управления железных дорог.

II. Управление Корпусом

5. Главное управление Корпусом сосредотачивается в лице шефа Жандармов.

6. Все Управление и части. Корпус Жандармов составляющие, находятся в непосредственном и исключительном ведении Шефа по команде, подчиняясь ему: по строевой части через Штаб Корпуса, а по наблюдательной части через III Отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии.

7. Ближайшее управление Сибирским Жандармским округом, в состав которого входят все Жандармские Управления и команды в Восточной и Западной Сибири находящиеся, вверяется Начальнику Округа.

8. Губернские Управления, а равно и все жандармские части в губернии подчиняются начальникам Губернских Жандармских Управлений, за исключением столичных дивизионов, которые непосредственно подчиняются Начальнику Штаба Корпуса Жандармов, на правах начальника дивизии.

III. Права и обязанности

9. Шеф Жандармов есть непосредственный и полный начальник всех управлений и чинов Корпуса Жандармов составляющих. Он имеет наблюдение за точным исполнением обязанностей всеми лицами, ему подчинёнными, и заботится о благосостоянии всех частей корпуса, ему вверенного.

10. Шеф Жандармов по управлению вверенным ему корпусом, в строевом, инспекторском, хозяйственном и военно-судном отношениях пользуется правами и властью Командующих войсками в военных округах; по наблюдательной же части, составляющей служебное назначение Жандармов, как равно и по движению личного состава чинов Корпуса, он имеет права и власть, изложенные в ст. 196, п. IV, т. 1 Свода Законов, изд. 1857 г.

11. Шеф Жандармов инспектирует части Корпуса, когда признаёт нужным, производя это лично или через Начальника Штаба и его Помощника, или же через генералов и штаб-офицеров, при нём состоящих. О последствиях инспекторских осмотров он доносит Военному Министру.

13. Начальник Штаба Корпуса избирается по непосредственному Высочайшему усмотрению и назначается Высочайшим приказом. Начальник Штаба пользуется правами Начальников Штабов военных округов.

14. Помощник Начальника Штаба избирается Шефом Жандармов и назначается Высочайшим приказом...

15. Губернские жандармские Управления, Наблюдательный состав Корпуса, а равно Уездные Жандармские Управления несут обязанности только наблюдательные, содействуя, впрочем, к восстановлению нарушенного порядка только в таком случае, когда будут приглашены к тому местными властями; по собственному же побуждению они принимают непосредственное участие только при не бытности на месте чинов исполнительной полиции.

16. Столичные дивизионы и конные городские команды назначаются для выполнения обязанностей исполнительной полиции в месте своего нахождения.

29. Начальники Уездных Жандармских Управлений в наблюдательном отношении исполняют все предписания Главного начальника края, обращенные к ним непосредственно, хотя бы помимо своего ближайшего начальства, донося о последствиях исполнения подобных поручений как главному начальнику края, так и своему начальству.

31. Исполняя обязанности, возлагаемые на них существующими не отмененными законоположениями и настоящим Положением и инструкциями, они в то же время руководствуются в деле наблюдения указаниями и разъяснениями своего жандармского начальства, от усмотрения которого единственно зависит оценка заслуг каждого из них перед Правительством, отвечая, впрочем, за каждое своевременное действие на основании узаконенной.

IV. Предметы и порядок употребления жандармов

34. Столичные дивизионы и конные городские команды употребляются: а) при приведении в исполнение правительственных распоряжений и приговоров суда в случае надобности; б) при преследовании разбойников и рассеянии законом запрещенных скопищ; в) при усмирении буйств и восстановлении нарушенного порядка; г) при преследовании и поимке лиц с запрещенными и

тайно провозимыми товарами; д) для препровождения важных преступников и арестантов; е) для охранения порядка на парадах войск, народных гуляниях, всякого рода публичных съездах, ярмарках, пожарах и пр.

(ПЗС. Собр. 2. Т. XIII. Отд. 2. № 44956)

Инструкция околодочным надзирателям. 1867 г.

(Ἐσθλάσι εἰς)

I. Об их назначении и обязанностях вообще

1. В каждый из околодков, на которые разделяются Полицейские Участки столицы, назначаются для ближайшего полицейского наблюдения и исполнения полицейских требований особые надзиратели.

Примечание. Околодочные надзиратели, находясь в этой должности, пользуются правами XIV класса, хотя бы и не имели еще классного чина.

2. Околодочные надзиратели, состоя в непосредственном ведении и распоряжении Участковых Приставов, получают от них все поручения и приказанья на словах и докладывают им о своих действиях по службе также изустно.

3. Городовые находятся в прямом подчинении околодочных надзирателей, как своих ближайших начальников, получают от этих последних приказанья, за неисполнение которых как за ослушание начальству.

4. В случаях, когда Полиции, для исполнения возложенных на неё законами обязанностей, необходимо входить в непосредственные личные сношения с обывателями столицы по месту их жительства, шумящих пьяных, нищих, оставливающихся проходящих, людей, произносящих громко ругательства, и т.п.

5. Присутствовать при всяком собрании народа на улицах, площадях, наблюдать за порядком на больших съездах и прекращать уличные ссоры, шум, драку, и разгул...

6. Наблюдать, чтобы питейные трактирные заведения и другие публичные места были открываемы и закрываемы ежедневно в установленное время.

7. Обращать особенное внимание на повсеместное соблюдение предписываемых в приказах Обер-Полицмейстера санитарных мер, имеющих целью ограждение общественного здоровья, как-то: мер для уничтожения зловония, правил о вывозе нечистот из мусорных и выгребных ям, содержании в исправности чёрных лестниц, о недозволении продажи незрелых плодов, гнилых и недоброкачественных продуктов, употреблении в пищу воды из сорных прудов и каналов и т.п.

8) Не допускать, чтобы извозщики и торгующие с ларей, лотков в рынках и больших лавочках причиняли беспокойствие проходящим назойливыми обращениями с предложениями своих услуг и покупки товаров; чтобы вообще на улицах и площадях были наносимы кому-либо из проходящих насмешки, оскорбления, особенно в отношении женщин и детей.

9. В случае пожара являться на место пожара, распоряжаться оцеплением загоревшегося здания городовыми, которым внушать, чтобы они стерегли вынесенное имущество от расхищения, не позволяли посторонним препятствовать свободному проезду бочек с водой и действию пожарной команды; в то же время оказывать, при недостатке пожарной прислуги и до прибытия войск,

возможное пособие к спасению имущества обывателей, приглашая к содействию зрителей.

10. Иметь бдительный надзор за тем, чтобы меры, принимаемые по наружной части для предупреждения и пресечения воровства, разбоев и других преступлений и к устранению несчастных случаев (напр.: освещение лестниц, опасных мест на улицах и т.п.), указанные в инструкции городовым и разъясняемые в приказах по Полиции, были соблюдаемы в точности.

11. Получив известие о происшедшем преступлении, беспорядке или несчастном случае, тотчас же являться на место происшествия, восстанавливать всеми находящимися в распоряжении способами порядок и спокойствие, задерживать виновных и оказывать защиту и помощь людям, в том нуждающимся.

Примечание. Околодочные надзиратели, выходя из квартир, должны давать знать местному дежурному городовому, куда они отправляются, дабы, в случае надобности, можно было тотчас их отыскать.

III. Особые обязанности околодочных надзирателей коим поручен внутренний надзор за народонаселением

17. Околодочные надзиратели, коим поручен внутренний надзор за народонаселением, предназначаются преимущественно для предупреждения и пресечения преступлений, открытия краденого имущества и т. п.

Для достижения этой цели им вменяется в обязанность:

1) Ознакомиться ближайшим образом с населением своего околка не только вообще, но и с особенностями населения каждого дома в отдельности.

2) Знать в своём околке всех хозяев и управляющих домами, дворников, швейцаров, содержателей гостиниц, меблированных квартир и постоянных дворов, их поверенных и конторщиков, равно как извозщичьих старост и содержателей артелей рабочих.

3) Иметь строжайший надзор за тем, чтобы в гостиницах, меблированных квартирах, равно вообще в домах никто не останавливался и не проживал без паспортов или прописки оных в Участковом Управлении. Для сего сколь можно чаще обходить дома и проверять оных по домовым книгам.

6) Собирать негласным образом самые подробные сведения об образе жизни и поведении проживающих в околке лиц, состоящих под надзором Полиции.

8) Оказывать полное содействие чиновникам Сыскной Полиции, которой околодочные надзиратели должны служить местными и самыми надежными пособниками при производстве розысков, подозреваемых в совершении преступлений, открытии краденых вещей, задержании разыскиваемых по приказу лиц и т.п.

(Отдельное издание. СПб., 1867, с. 173-183)

**О закрытии Верховной Распорядительной Комиссии, упразднении
III Отделения Его Императорского Величества канцелярии и об
учреждении Министерства Почт и Телеграфов. Указ 6 августа 1880 г.
(Есѣѣа: ѡі ѣа)**

...Следя, со дня учреждения Верховной Распорядительной Комиссии, за мероприятиями Главного Начальника оной. Мы убедились, что ближайшая цель учреждения Комиссии – объединение действий на всех властей против борьбы с крамолю – настолько уже достигнута вполне согласными с видами Нашими распоряжениями Генерал-Адъютанта Графа Лорис-Меликова, что дальнейшие указания Наши по охранению государственного порядка и общественного спокойствия могут быть приводимы в исполнение общеустановленным законным порядком, с некоторым лишь расширением круга ведения Министерства Внутренних Дел. Вследствие сего, а также с целью большего на будущее время упрощения единства действий существующих органов исполнительной власти. Мы признали за благо:

1. Верховную Распорядительную Комиссию закрыть с передачей дел оной в МВД.

2. III Отделение Собственной Нашей Канцелярии упразднить с передачей дел оного в ведение МВД, образовав особый, для заведывания ими в составе МВД, Департамент Государственной Полиции, впредь до возможности полного слияния высшего заведывания полицией в Государстве в одно учреждение упомянутого Министерства.

3. Заведывание Корпусом Жандармов возложить на Министра Внутренних Дел на правах Шефа Жандармов.

4. Министру Внутренних Дел предоставить завершение возбужденных Верховною Распорядительною Комиссией вопросов с правом приглашать для сего, в особые совещания, членов закрываемой ныне Комиссии.

5. Генерал-губернаторам и другим учреждениям и начальствующим лицам, в тех случаях, когда они по существующему во исполнение указа 12 февраля сего года порядку обращались к Главному Начальнику Верховной Распорядительной Комиссии, относиться на будущее к Министру Внутренних Дел, которому предоставить, впредь до особого указания Нашего, высшее направление следственных по государственным преступлениям дел на тех же основаниях, на коих такое направление принадлежало Главному Начальнику Верховной Распорядительной Комиссии.

(ПСЗ. Собр. 2. Т. 55. Отд. 1. № 61279)

**Учреждение Министерства Внутренних Дел. 1892 г.
(Есѣѣа: ѡі ѣа)**

308. Министерство Внутренних Дел составляет: 1) Министр, 2) Товарищ Министра, 3) Совет Министра, 4) Главное Управление Почт и Телеграфов, 5) Главное управление по делам печати, 6) Главное Тюремное Управление, 7) Департамент Полиции, 8) Департамент Хозяйственный, 9) Департамент Духовных Дел Иностранных Исповеданий, 10) Департамент Медицинский, 11) Департамент Общих Дел Министерства, 12) Земский Отдел, 13) Канцелярия

Министра.

312. Министр Внутренних Дел заведует Корпусом Жандармов на правах Шефа Жандармов. Он имеет высший надзор за точным исполнением чинами Корпуса своих обязанностей и испрашивает Высочайших указаний по всем вопросам, требующим, на основании действующих законов. Высочайшего разрешения, а также имеет высшее руководство чинами Корпуса во обнаружение и исследование преступлений.

314. В обстоятельствах чрезвычайных, по Общему Министерскому Наказу, все Министры уполномочены действовать всеми вверенными им способами, не ожидая разрешения. Сие уполномочие особенно принадлежит Министру Внутренних Дел, по вверенному ему охранению внутренней безопасности.

315. В постановлениях чрезвычайных и настоятельных мер повеления, министром Внутренних Дел подписанные, исполняются беспрекословно, хотя бы и не имели определенной формы.

319. На одного из Товарищей Министра Внутренних Дел возложено заведывание полициею на основании инструкции, при сем приложенной.

361. Департамент Полиции состоит из Директора, Вице-Директоров, Чиновников для особых поручений. Секретаря, Общего Журналиста, Делопроизводителей, Старших и Младших их помощников, Казначея, его Помощника, Начальника Архива с Помощниками и чиновниками для письма.

362. Департамент Полиции ведет дела: 1) по предупреждению и пресечению преступлений и по охранению общественной безопасности и порядка; 2) о государственных преступлениях; 3) по устройству полицейских учреждений и по наблюдению за их деятельностью и за правильным течением дел в сих учреждениях; 4) по определению, перемещению, увольнению и награждению чиновников полиции и назначение им пенсий и других законом установленных денежных выдач; 5) об охранении и возобновлении государственной границы; 6) о пограничных сообщениях; 7) о снабжении иностранцев видами на проживание в России и о высылке иностранцев; 8) по повестке показаний лиц, имеющих себя за границу русскими подданными, по передаче в Россию русских подданных, задержанных за границею, дезертиров и обвиняемых в разных преступлениях; 9) об учреждении опеки в особых случаях; 10) по надзору за литейными и трактирными заведениями; 11) о мерах безопасности от огня и по надзору за приготовлением, хранением, торговлею и перевозкою пороха и других взрывчатых веществ; 12) по утверждению уставов разных обществ и клубов и разрешению публичных лекций, чтений, выставок и съездов; 13) по наблюдению за исполнением указаний и правил о паспортах и беглых и о правах на место жительства евреев; 14) другие, подробно указанные в подлежащих частях Свода и особых узаконениях.

(ПСЗ. Т. 1. Ч. 2. Кн. 5)

Положение о Начальниках Розыскных Отделений.

12 августа 1902 г.

1

В некоторых местностях Империи, где замечается особо усиленное развитие революционного движения, учреждаются розыскные отделения, на Начальников коих возлагается заведование политическим розыском, т.е. наружным наблюдением и секретной агентурой, в известном определенном районе.

2

Начальники Розыскных Отделений назначаются по выбору Директора Департамента Полиции из Офицеров Отдельного Корпуса Жандармов и прикомандировываются к Губернским Жандармским Управлениям в той местности, где учреждается Розыскное Отделение.

Примечание. Означенная должность может быть также замещена Чиновником Департамента Полиции, командируемым для исправления должности Начальника Розыскного Отделения.

3

Районы деятельности Отделений определяются по усмотрению Директора Департамента Полиции.

4

Начальники Розыскных Отделений, кроме подчинения в строевом отношении (если они Офицеры) Начальникам Губернских Жандармских Управлений, к коим они прикомандированы, осведомляют их словесно о ходе наблюдения и результатах розысков. Для объединения розыскной деятельности. Начальники Розыскных Отделений непосредственно доносят Департаменту о всех поступающих к ним агентурных сведениях и данных наружного наблюдения и получают от Департамента соответствующие указания в отношении общего хода розыска в Империи.

5

Начальники Розыскных Отделений имеют в своём распоряжении канцелярию с письмоводителем и писцами. На обязанности Начальников Отделений лежит приобретение секретных агентов, руководство их деятельностью, а также выбор и обучение наблюдательных агентов.

6

В Канцеляриях Начальников Розыскных Отделений должны вестись по установленным на сей предмет образцам: а) регистрация данных наблюдения: агентурные записки, дневники наблюдения с соответствующими сводками, б) книга денежной отчетности, в) дела по переписке, г) листковый алфавит лиц, сведения о коих имеются в отделении.

7

В случаях переездов лиц, состоящих под наблюдением, в район другого Отделения, наблюдение передается местным агентам, о чем агент, начавший наблюдение, докладывает Начальнику местного Отделения. Если же лицо было в местность, где Розыскного Отделения не имеется, то наблюдение за ним продолжается прежними агентами, причем старшему из них вменяется в обя-

занность явиться к подлежащему Жандармскому Начальству, если таковое в данной местности имеется, и доложить о цели своего прибытия.

8

В интересах розыска. Начальники Розыскных Отделений, кроме данных агентуры и наблюдения, должны пользоваться также и всеми имеющимися в Жандармских Управлениях, к коим они прикомандированы, сведениями. В виду сего Начальники Губернских Жандармских Управлений обязываются предоставить Начальникам Розыскных Отделений доступ ко всем делам (в том числе и производящимся в порядке 1035 ст. Уст. Угол. Суд.) и перепискам Управления и направлять к ним все поступающие в Управление сведения, могущие иметь отношение к розыску, как то: анонимные и подписанные заявления, доносы, предложения, услуг и т.п. Лица, предлагающие агентурные услуги, направляются к Начальникам Розыскных Отделений.

9

Когда по результатам наружного наблюдения в связи с агентурными данными встретится необходимость производства обысков и арестов, в особенности более или менее значительного числа лиц, то Начальники Розыскных Отделений представляют по возможности заблаговременно в Департамент Полиции список лиц, отмеченных к обыскам и арестам, с кратким обозначением в отношении каждого лица оснований к этим мерам и степени участия его в подлежащем обнаружению государственном преступлении. Предположенные следственные действия производятся местным Губернским Жандармским Управлением, коему от Департамента дается соответствующее предписание, при личном участии и по ближайшим указаниям Начальника Розыскного Отделения.

14

Кроме переписки по текущим делам по данным агентуры и наблюдения. Начальник Розыскного Отделения в недельный срок после обнаружения преступления (ликвидации) обязан доставить в Департамент сводку дневников наблюдения по данному делу.

15

Начальники Розыскных Отделений находятся в постоянном общении между собою, сносясь непосредственно обо всем, касающемся розыска, как то: выяснение места нахождения лиц, собрание необходимых сведений и т.п. Если случится надобность войти в сношение с Жандармским Управлением, при коем Розыскного Отделения не имеется, то переписка ведется через Начальника Губернского Жандармского Управления со скрепой Начальника Розыскного Отделения.

16

Начальники Розыскных Отделений могут по служебным надобностям выезжать из места постоянного своего пребывания, не испрашивая на то особого разрешения начальства. Они обязываются лишь об отлучке в пределах своего района поставлять в известность своего Начальника Губернского Жандармского Управления, а при выезде вне пределов – и Департамент Полиции.

17

При поступлении запросов о политической благонадежности Начальник Жандармского Управления направляет таковые к Начальнику Розыскного Отделения, который или ставит штамп об отсутствии сведений о данном лице, или же на самом запросе делает надпись по существу имеющихся у него указаний.

18

Департамент Полиции отпускает в непосредственное распоряжение Начальников Розыскных Отделений по третям потребные суммы на содержание: канцелярий, служащих, секретных и наблюдательных агентов и прочие расходы по розыску. В израсходовании отпускаемых сумм Начальники Розыскных Отделений представляют отчеты непосредственно Департаменту Полиции за каждую треть года.

(Москва, 1903)

Положение о районных охранных отделениях.

14 декабря 1906 г.

(Еще не утверждено)

1. Для объединения и направления деятельности местных органов, ведающих политическим розыском в империи, учреждаются районные охранные отделения, действующие под непосредственным руководством и контролем директора Департамента полиции, через Особый отдел последнего.

4. Независимо от прав и обязанностей, возлагаемых на начальников охранных отделений, они руководствуются в своей деятельности по розыску установленной для начальников охранных отделений инструкцией. Занятия между служащими в канцеляриях районных охранных отделений должны распределяться по отдельным революционным организациям.

7. Одно из главнейших задач начальников районных охранных отделений является учреждение центральной внутренней агентуры, могущей освещать деятельность революционных сообществ вверенной его надзору области. Указания этой агентуры должны быть использованы для направления входящих в район розыскных органов, и в особенности тех, которые проявляют недостаточно успешную деятельность.

8. Начальникам районных охранных отделений, в целях объединения деятельности входящих в районы розыскных органов полиции, созывать съезды лиц, непосредственно ведающих розыском. Вообще же рекомендуется, возможно, более живое общение розыскных органов и возможно частый обмен сведениями лиц, стоящих во главе розыска в соседних местностях, причем неуместная конспирация между лицами, призванными к исполнению одного и того же дела в данном районе, недопустима.

10. Агентурные сведения, имеющие значение в общественной жизни или требующие принятия немедленных мер вне округа данного районного отделения, должны быть сообщаемы в Департамент полиции и начальникам районных охранных отделений непосредственно местными розыскными органами по телеграфу, с добавлением в телеграммах, посылаемых Департаменту, слов «району сообщено». Все же прочие агентурные указания немедленно доставляются

в районные охранные отделения по организации отдельно, с указанием мер и результатов разработки и объяснения причин неисполнения последнего.

Начальники районных охранных отделений, сделав сводки по организациям по всему району, представляют таковые в Департамент полиции один раз в месяц с изложением результатов разработки района и сделанных ими указаний на месте.

11. Начальники районных отделений при посещении губерний словесно осведомляют начальников губерний, жандармских управлений и прочих розыскных органов о ходе розыска, о положении революционного движения, сообщая о тех мерах, которые, по их мнению, необходимо предпринять. Этими же приездами начальники районных отделений пользуются для дачи указаний и чинам полиции, получив на это предварительное разрешение от губернатора.

13. Для надобности розыска вне мест расположения районных охранных отделений начальники последних пользуются назначенными в их расположение чиновниками особых поручений, отдельными офицерами корпуса и филерскими отрядами.

14. В целях усиления филерского состава на местах начальники губернских жандармских управлений обязаны выбрать лучших унтер-офицеров для подготовки их к филерской службе, которые ни в коем случае не должны надевать форму. Таких унтер-офицеров должно быть не менее 2-х человек при 10 унтер-офицерах штатного состава, а при большом составе не менее половины всех остальных. В случае серьезной огласки деятельности таких филеров, таковые немедленно распоряжением начальника районного отделения перемещаются в другие управления и отделения...

16. Начальники районных охранных отделений избираются директором Департамента полиции из числа штаб-офицеров корпуса жандармов или других известных ему лиц и утверждаются в должности Шефом жандармов.

(ЦГИА РФ. Ф. 102.2 делопроизв. Оп. 262. Д. 16. Л. 1-5)

Положение об охранных отделениях. 9 февраля 1907 г.

(Êçâëâ-âí èâ)

1. В тех местностях империи, где представляется необходимым создание отдельных розыскных органов, негласные расследования по делам о государственных преступлениях возлагаются на особо назначенных для этой цели офицеров корпуса жандармов или состоящих при Департаменте полиции чиновников, с образованием при них, в случае надобности, канцелярии, именуемой охранным отделением.

2. Район деятельности отделения составляет город, где оно находится, и те местности губернии, относительно коих последуют особые указания Департамента полиции.

3. Начальники охранных отделений при определении на должность назначаются в распоряжение директора Департамента полиции. Для получения содержания от интендантства офицеры корпуса жандармов, занимающие очередную должность, зачисляются в списки подлежащих губернских жандармских управлений.

4. Начальники отделений осуществляют свои обязанности под высшим руководством Департамента полиции, который ввиду лежащей на нем по закону обязанности ведает делами по охранению общественной безопасности и порядка и дает общее направление розыскной деятельности, распоряжаясь всем личным составом отделений. Вмешательство других учреждений и лиц, кроме Департамента полиции и начальников районных охранных отделений, в деятельность местных охранных отделений не может иметь места.

Примечание. Охранные подразделения в гг. С.-Петербурге, Москве и Варшаве состоят в ведении надлежащих главных начальников полиции.

7. Департамент полиции отпускает в непосредственное распоряжение начальников охранных отделений потребные суммы на содержание канцелярии, секретных и наблюдательных агентов и прочие расходы по розыску.

10. Лица, привлекающиеся к ответственности по государственным преступлениям, а также состоящие секретными сотрудниками, не могут быть допускаемы к занятию должностей в охранных отделениях.

13. Начальники охранных отделений принимают все меры к сосредоточению в своих руках всего розыскного дела. Чины корпуса жандармов в общей полиции, получая из негласного источника сведения, выемок и арестов, каковые меры не могут быть применимы без ведома начальника охранного отделения.

16. Начальники охранных отделений осведомляют начальников губернских жандармских управлений об обстоятельствах, интересующих начальников означенных управлений по производимым в последних дознаниям.

17. В интересах розыска начальники отделений, кроме данных агентуры и наблюдения, пользуются также и всеми имеющимися в местных жандармских управлениях сведениями и с разрешения начальников сих управлений могут обозревать дела, производящиеся в порядке 1035 ст. Уст. Угол. Суд. и в порядке Положения об охране, а равно и по негласному розыску. Все сведения, дающие основания к принятию мер негласного розыска в местах нахождения охранного отделения, должны быть немедленно направляемы начальниками управлений к начальнику охранного отделения, без принятия мер предварительного следствия.

18. Начальники отделений, по делам их должности, с разрешения генерал-губернаторов, губернаторов и градоначальников имеют непосредственные с ними отношения и докладывают им лично все то, что необходимо знать высшим представителям административной власти в целях охранения государственного порядка и общественной безопасности в крае.

20. Регистрация данных розыска в охранном отделении должна быть так поставлена, чтобы начальник отделения в каждый данный момент мог дать все сведения о преступной деятельности известного отделению лица.

В этих целях надлежит обратить внимание на систематическое составление сводок всех сведений (агентурных, наружного наблюдения, по сообщениям других учреждений и т.п.) на каждое отдельное лицо, известное отделению. Сведения эти начальник отделения должен тщательно изучать, предварительно до решения вопроса об обыске и особенно о личном задержании данного лица.

23. Начальники отделений при получении сведений секретной агентуры, предварительно до их использования обязываются тщательно проверять таковые и основательно разрабатывать их наружным наблюдением. При этом надлежит иметь в виду, что розыскные органы должны руководить секретными сотрудниками, а не наоборот. Направлять внутреннюю агентуру и наружное наблюдение должно таким образом, чтобы попутно с расследуемыми обстоятельствами дела выяснялись и отмечались с особенною точностью те факты, которые в дальнейшем, при ликвидации или формальном расследовании, могли быть установлены как улики следственными действиями. В этом отношении начальники охранных отделений обязаны руководствоваться тем соображением, что главным мерилom успешности их деятельности будет всегда не количество произведенных ими ликвидаций, а число предупрежденных преступлений и процентное отношение обыскиваемых лиц к количеству тех из них, которые подвергались судебной каре.

(ЦГИА РФ. Ф. 102. 2. Делопроизв. Оп. 262. Д. 23. Л. 1-4)

Об организации сыскной части. Закон от 6 июля 1908 г.

(Ἐσχάται αἰ εἰς)

I. В составе Полицейских управлений империи образовать сыскные отделения четырех разрядов для производства розыска по делам общеуголовного характера как в городах, так и в уездах.

IV. Возложить на начальников сыскных отделений, их помощников, полицейских надзирателей и городских все права и обязанности, согласно судебным Уставам и другим действующим по сему предмету указаниям, присвоенные ныне полиции по исследованию преступных деяний.

V. Начальники отделений и их помощники назначаются на должности и увольняются от службы по предварительному сношению Губернатора и Прокурора Окружного Суда.

VI. Лица прокурорского надзора имеют право давать непосредственные поручения чинам сыскных отделений в отношении производства розыскных действий.

VII. Предоставить Министру Внутренних Дел, в случае надобности, перемещать из состава одного сыскного отделения в другое в должности «помощников» начальников отделений, полицейских надзирателей, канцелярских чиновников и городских, а равно и суммы на производство розысков.

(ПСЗ. Собр. 3. Т. XXVIII. № 30672)

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ДОКУМЕНТЫ «СОВЕТСКОГО» ПЕРИОДА.

О РАБОЧЕЙ МИЛИЦИИ

1. Все Советы Рабочих и Солдатских Депутатов учреждают рабочую милицию.
2. Рабочая милиция находится всецело и исключительно в ведении Совета Рабочих и Солдатских Депутатов.
3. Военные и гражданские власти обязаны содействовать ее вооружению

и снабжению техническими силами вплоть до снабжения ее казенным оружием.

4. Настоящий закон вводится в действие по телеграфу.

Народный Комиссар по внутренним делам

Петроград, 28 октября 1917 года.

Распубликовано в № 2 Газеты Временного Рабочего и Крестьянского Правительства от 30 октября 1917 года.

(СУ 1917. №1. Ст. 15)

ПРОТОКОЛ

заседания коллегии НКВД об организации отдела милиции при НКВД

(Есәйә: аї еә)

5 июля 1918 года

Слушали:

4. Об организации отдела милиции при Народном Комиссариате внутренних дел.

Постановили:

Поручается тов. Тихомирнову приступить к организации отдела и подыскать необходимых для этого отдела работников.

Слушали:

5. Ходатайство Московского Совдепа об отпуске на содержание милиции и улучшение охраны в городе 600000 рублей.

Постановили:

Принципиально согласны отпустить 600000 рублей (шестьсот тысяч рублей). Предварительно поручается тов. Тихомирнову с тов. Мешковским выяснить, из каких параграфов сметы выдать эту сумму.

Заведующий канцелярией Комиссариата по внутренним делам

(ЦГАОР СССР, ф. 393, оп. 2, д. 1, л. 1).

ОБ УЧРЕЖДЕНИИ РЕЧНОЙ МИЛИЦИИ

Декрет СНК 25 июля 1918 года

1. Учреждается особая речная милиция, находящаяся в ведении Народного Комиссариата по внутренним делам.

2. Все кредиты по содержанию охраны из распоряжения Главного управления водного транспорта (Главвода) переходят в распоряжение Народного Комиссариата по внутренним делам.

3. Порядок замены охраны Главвода речной милиции в деятельности последней определяется Народным Комиссариатом по внутренним делам.

4. Замену охраны Главвода речной милицией Народный Комиссариат по внутренним делам обязан провести в жизнь в двухнедельный срок по соглашению с Главнокомандующим Северо-Восточного фронта.

Распубликован в № 159 Известий ВЦИК Советов от 28 июля 1918 года.

(СУ 1918. № 55. Ст. 608)

5 октября 1918 г.

ПОЛОЖЕНИЕ
об организации отделов уголовного розыска
(Еңгәйә-әй еә)

1. В различных пунктах РСФСР для охраны революционного порядка путем негласного расследования преступлений уголовного характера и борьбы с бандитизмом учреждается на основании следующего положения при всех губернских управлениях советской рабоче-крестьянской милиции в городах как уездных, так и посадах с народонаселением не менее 40000 - 45000 жителей отделения уголовного розыска во главе одного начальника и необходимым числом сотрудников.

3. Для общего руководства и управления деятельностью в РСФСР уголовно-розыскного дела при Главном управлении советской рабоче-крестьянской милиции НКВД создается особое отделение – Центральное управление уголовного розыска.

4. Центральное управление уголовного розыска при Главном управлении советской Рабоче-крестьянской милиции НКВД имеет право контроля над действием городских отделений уголовного розыска.

7. Отделению уголовного розыска при губернском управлении советской Рабоче-крестьянской милиции принадлежит:

1) руководство деятельностью уголовного розыскного дела в пределах губернии;

2) издание приказов, преподание соответствующих указаний, распространение и разъяснение;

3) надзор за деятельностью уголовного розыска в пределах губернии, а также и производство ревизии;

4) а также борьба с преступным деянием, бандитизмом, кражами, грабежами и пр. преступными явлениями в пределах губернского города.

(ЦГАОР СССР, ф. 393, оп. 6, д. 4, л. 33 и об.)

12 октября 1918 г.

ОБ ОРГАНИЗАЦИИ СОВЕТСКОЙ
РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ МИЛИЦИИ
(инструкция)
(Еңгәйә-әй еә)

Постановление Народных Комиссариатов по внутренним делам и юстиции

Ввиду чрезвычайных условий, переживаемых в настоящее время Россией, как временная мера согласно постановлению Совета Народных Комиссаров Народными Комиссарами юстиции и по внутренним делам издается настоящая Инструкция по постановке дела охраны революционного порядка (советской милиции).

1. Вся существующая ныне милиция должна организовываться и существовать согласно настоящей Инструкции.

Примечание: Отступления и исключения из этого правила допускаются лишь с особого на то каждый раз согласия Народного Комиссариата по внутренним делам.

2. Советская Рабоче-крестьянская милиция является и подчиняется общему руководству Народного Комиссариата по внутренним делам.

О составе советской Рабоче-крестьянской милиции

3. При отделе управления каждого губернского исполнительного комитета Совета Рабочих, Красноармейских и Крестьянских Депутатов учреждается как подотдел губернское управление советской Рабоче-крестьянской милиции. В каждом уезде губернии с уездными и безуездными городами, посадами, местечками и селениями, находящимися в нем, организуется уездная милиция. Все губернские и более значительные по населенности города могут иметь свою отдельную городскую организацию советской Рабоче-крестьянской милиции с особого на каждый отдельный случай разрешения Народного Комиссариата по внутренним делам.

5. Советскую Рабоче-крестьянскую милицию составляют: заведующий губернским управлением советской Рабоче-крестьянской милиции. Губернские инспектора, начальник уездной или городской советской милиции, их помощники, участковые начальники советской милиции, их помощники, старшие милиционеры и милиционеры.

6. При заведующем губернским управлением советской милиции состоит канцелярия и штат губернских инструкторов; при начальниках городской и уездной милиции – канцелярия под заведыванием секретаря, конный резерв, рассыльные, помещение для арестуемых и архив, а при участковых начальниках – канцелярия и помещение для арестуемых.

7. В целях организованного привлечения граждан к несению обязанностей советской милиции на местах на основе добровольческой службы, а там где это необходимо по местным условиям, и на основе повинности образуются из граждан советские отряды милиции, находящиеся в распоряжении отдела управления уездных или городских исполнительных комитетов Советов депутатов.

О порядке определения и увольнения должностных лиц губернской уездной и городской советской Рабоче-крестьянской милиции

13. Заведующий губернским управлением советской милиции избирается и увольняется губернским исполнительным комитетом Совета депутатов.

Примечание: Выборы заведующего губернским управлением советской милиции должны утверждаться Народным Комиссариатом по внутренним делам.

14. Начальники советской Рабоче-крестьянской милиции избираются и увольняются городскими и уездными исполнительными комитетами Советов депутатов по принадлежности, без определения их срока службы.

Примечание: Начальники уездной и городской советской милиции подлежат утверждению губернского исполнительного комитета Советов депутатов.

15. Штат губернских инспекторов приглашается заведующим управлением советской милиции и утверждается заведующим отделом управления губернского исполнительного комитета Советов депутатов.

16. Помощники начальника советской милиции назначаются и увольняются от службы по представлениям начальников милиции городскими и уезд-

ными исполнительными комитетами по принадлежности.

17. Остальные должности советской милиции замещаются начальниками милиции с утверждением их заведующими отделами управления исполнительного комитета уездного и городского Советов депутатов.

18. На должности по советской милиции могут быть назначены только лица: а) состоящие в гражданстве Российской Социалистической Федеративной Советской Республики; б) достигшие 21 года; в) вполне грамотные; г) пользующиеся активным и пассивным избирательным правом в Советы депутатов по Советской Конституции; д) признающие Советскую власть.

19. На должности советской милиции не могут быть назначены:

а) состоящие под следствием и судом по обвинению в преступных деяниях; б) подвергавшиеся по суду лишению или ограничению в правах или осужденные за кражу, мошенничество, присвоение вверенного имущества, укрывательство похищенного, покупку и принятие в заклад заведомо краденного в виде промысла или полученного через обман имущества, подлог, лихоимство, взяточничество, ростовщичество, спекуляцию и сокрытие предметов, подлежащих государственному учету и распределению; в) все вообще лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; г) все живущие на нетрудовой доход, как-то: проценты с капитала, поступления с имущества и тому подобное; д) все частные торговцы и торговые посредники; е) служители различных культов; ж) служители и агенты бывших жандармских отделений и чины бывшей полиции, а также члены бывшего императорского дома; з) лица, признанные в установленном порядке душевнобольными, глухонемые, находящиеся под опекой.

20. На должности заведующих губернским управлением милиции, уездных и городских начальников милиции и их помощников назначаются лица с соответствующей подготовкой, преданные в лице Советской власти интересам рабочего класса и беднейшего крестьянства, а именно; по рекомендации от социалистической партии, стоящих на платформе Советской власти, профессиональных союзов и местных Советов депутатов.

21. При поступлении на службу в милицию каждый гражданин дает подписку о том, что он имеет право согласно данной Инструкции на поступление на службу в милицию, обязуется прослужить в милиции не менее 6-ти месяцев, знает настоящую Инструкцию, обязуется строго ею руководствоваться при исполнении своих служебных обязанностей, а равно беспрекословно подчиняться всем приказам и распоряжениям заведующего милицией и Центральной Рабоче-крестьянской власти. За дачу ложных сведений в вышеуказанной подписке и нарушение этого своего обязательства члены семьи подлежат ответственности к высшей мере наказания по существующим узаконениям.

ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОЙ МИЛИЦИИ И ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОЙ ОХРАНЫ

Постановление ВЦИК

(Есѣя: ай ея)

1. В целях поддержания революционного порядка и единства управления на всех железных дорогах РСФСР охрана порядка переходит в ведение Комис-

сариата внутренних дел и выполняется железнодорожной милицией согласно утвержденному положению.

2. Общее административное, хозяйственное и политическое руководство железнодорожной милицией и уголовным розыском Народный Комиссариат внутренних дел осуществляет через губернские и уездные отделы исполнительных комитетов Советов депутатов; ревизии и контроль всех действий железнодорожной милиции возлагаются на Главное управление советской Рабоче-крестьянской милиции в центре и на отделы милиции губернских и уездных отделов управления на местах.

8. С опубликованием настоящего декрета все декреты и распоряжения о железнодорожной охране, противоречащие настоящему декрету, отменяются.

Распубликовано в № 40 Известий ВЦИК Советов от 21 февраля 1919 года.

(СУ 1919. № 5. Ст. 46)

О РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОЙ МИЛИЦИИ (Положение)

(Еңбекші-ай елі)

Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного комитета

1. Для охраны порядка и обеспечения безопасности на железных дорогах РСФСР учреждается Рабоче-крестьянская советская железнодорожная милиция.

2. Железнодорожная милиция находится в ведомстве Народного Комиссариата внутренних дел.

3. При Главном управлении Рабоче-крестьянской милиции Народного Комиссариата внутренних дел учреждается отдел железнодорожной милиции как высший руководящий орган советской железнодорожной милиции.

4. При управлениях губернской милиции учреждаются губернские отделы управления железнодорожной милиции на линии дорог, проходящих через губернии. Губернский отдел, если губернский город лежит в железнодорожном узле и имеется комиссар узла или другой, заменяющий его, высший административный орган, входит в непосредственную связь с этим комиссаром; если же губернский город удален от узла, то губернский отдел дает свои распоряжения через ближайший к узлу уездный исполнительный комитет, где в таких случаях учреждается уездный отдел управления железнодорожной милиции.

5. Линия дорог, проходящих через губернию, разбивается губернским исполнительным комитетом по соглашению с железнодорожной администрацией на участки. Во главе каждого участка стоит начальник участка. При установлении участков руководствоваться прежним делением.

О порядке определения и увольнения членов железнодорожной милиции

14. Заведующий отделом железнодорожной милиции назначается и увольняется Комиссариатом внутренних дел по представлению Главного управления милиции.

15. Начальники губернских отделов железнодорожной милиции назначаются и увольняются губернскими исполнительными комитетами и утверждаются Главным управлением милиции.

16. Начальники уездных отделов железнодорожной милиции назначаются и увольняются уездными исполнительными комитетами и утверждаются губернскими исполнительными комитетами.

17. Члены железнодорожной милиции назначаются и увольняются соответствующими отделами железнодорожной милиции. Они могут быть также уволены постановлениями уездного исполнительного комитета, в пределах ведения коего находится участок.

18. На должности советской железнодорожной милиции могут быть назначены только лица: а) состоящие в гражданстве РСФСР; б) достигшие 21 года; в) вполне грамотные; г) пользующиеся активным и пассивным избирательным правом в Советы согласно Конституции РСФСР; д) безусловно признающие Советскую Власть.

19. На должности советской железнодорожной милиции не могут быть назначаемы лица: а) состоящие под следствием и судом по обвинению в преступных деяниях; б) подвергшиеся по суду лишению или ограничению в правах или осужденные за кражу, мошенничество, присвоение вверенного имущества, укрывательство похищенного, покупку или принятие в заклад заведомо краденного в виде промысла, получение через обман имущества, подлог, лихоимство, взяточничество, спекуляцию и сокрытие предметов, подлежащих государственному учету и распределению; в) все лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; г) все живущие на не трудовой доход, как-то: проценты с капитала, поступления с имущества и т.п.; д) все частные торговцы и торговые посредники; е) служители различных культов; ж) служители и агенты бывших жандармских отделений и чины бывшей полиции, а также члены бывшего царского дома и лица, признанные в установленном порядке душевнобольными, глухонемые и находящиеся под опекой.

О предметах ведения и обязанностях

27. Советская железнодорожная милиция стоит на страже интересов рабочего класса и беднейшего крестьянства.

28. Железнодорожная милиция несет все обязанности и пользуется всеми правами общей милиции, указанными в общих инструкциях. Кроме того, железнодорожная милиция несет специальные обязанности по охране революционного порядка и безопасности, вызываемые особенностями жизни в районе железных дорог. В особенности к предметам ведения железнодорожной милиции относятся: а) борьба с кражами и другими преступлениями на станциях и путях; б) борьба с хищениями железнодорожного имущества; в) борьба с продовольственной спекуляцией на железных дорогах; г) охрана порядка при скоплении публики на вокзалах и поездах; д) надзор за очисткою пути и уборкою подвижного состава; е) оказание помощи при крушениях и продолжительных остановках поездов; ж) призыв населения для очистки и исправления пути в случае снежных заносов, наводнений, крушений и т.п.; з) вызов войск в случаях, предусмотренных особыми инструкциями; и) защита железных дорог, железнодорожных сооружений в случае нападений при отсутствии частей Красной Армии и совместное действие с железнодорожной охраной военного ведомства; к) препровождение арестованных по железным дорогам к месту назначения.

Об отчетности и ответственности

33. Все члены железнодорожной милиции за свои преступления подлежат ответственности по суду на одинаковых основаниях со всеми гражданами РСФСР, причем несут высшую меру наказания за совершенные преступления. Возбуждение уголовного преследования за действия или упущения членов железнодорожной милиции производится на общем основании без предварительного согласия органа железнодорожной милиции, путем подачи соответствующего заявления в Народный суд или Революционный Трибунал.

Опубликовано в № 42 Известий ВЦИК Советов от 23 февраля 1919 года.

(СУ 1919. №5. Ст. 48)

О СОВЕТСКОЙ РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ МИЛИЦИИ

Декрет СНК 3 апреля 1919 года

(Êçâëä:âí èä)

В целях более успешной борьбы с преступностью и для улучшения состава советской Рабоче-крестьянской армии Совет Народных Комиссаров постановляет:

1. Содержание всех видов милиции, находящихся в ведении Народного Комиссариата внутренних дел, принимается на государственный счет, при непременном соблюдении штатов, утвержденных Народным Комиссариатом внутренних дел.

2. Милиционеры, агенты уголовного розыска и командный состав милиции, подлежащий призыву в ряды Красной Армии, остаются на своих местах и считаются прикомандированными к отделам управления.

3. Народный Комиссариат внутренних дел обязуется из прикомандированных к отделам управления 1/3 милиционеров и 1/5 командного состава постоянно держать в действующей армии. Порядок отсылки этих лиц на фронт и срок пребывания их на фронте определяется Народным Комиссариатом внутренних дел по соглашению с Народным Комиссариатом по военным делам. Начальный срок первой отсылки на фронт установить по соглашению Народного Комиссариата внутренних дел и Народного Комиссариата по военным делам, но не позднее чем через 60 дней со дня опубликования настоящего декрета.

4. В милиции вводится обязательное обучение военному искусству и военная дисциплина. При обучении военному делу руководствоваться уставами и постановлениями, принятыми для Красной Армии.

6. Милиционеры и командный состав милиции зачисляется на довольствие на тыловой красноармейский паек, за наличный расчет по твердым ценам, о чем Народный Комиссариат по продовольствию делает немедленно распоряжение во все губернские продовольственные комитеты.

7. Обмундирование и снаряжение милиционеры и командный состав милиции получает за счет государства через соответствующие органы Высшего Совета народного хозяйства. Народный Комиссариат по военным делам оказывает содействие Народному Комиссариату внутренних дел и к получению этих предметов снабжения, но с тем, что средства и запасы, предназначенные на удовлетворение неотложных потребностей Красной Армии, на милицию расходоваться не могут. Оружие и военное снаряжение отпускаются советской

милиции Народным Комиссариатом по военным делам из образцов, не предназначенных на текущие потребности Красной Армии.

8. Все изданные до сего числа декреты, постановления, распоряжения и циркуляры, противоречащие настоящему декрету, с его опубликованием теряют силу.

Распубликовано в №75 Известий ВЦИК Советов от 6 апреля 1919года.

(СУ 1919.№13.Ст. 133)

О РЕЧНОЙ СОВЕТСКОЙ РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ МИЛИЦИИ

(Положение)

Декрет ВЦИК 23 апреля 1919 года

(Êçâëä-âí èä)

Устройство и состав речной милиции

1. Для поддержания порядка и охраны безопасности граждан на водных путях сообщения в целях охраны водных путей и сооружений (пристаней, набережных, бичевников и т.п.), а также судов, складов, элеваторов, равно для содействия службам судоходного и технического надзора, для охраны продовольственных грузов Народного Комиссариата продовольствия, для борьбы со спекуляцией, преступлениями уголовного характера и т.д. – учреждается советская речная милиция.

2. На основании декрета Совета Народных Комиссаров от 25 июля 1918 г. («Об утверждении речной милиции», пункт 1-й Собр. Указ., 1918 г., № 55, ст. 608) речная милиция находится в ведомстве Народного Комиссариата внутренних дел.

3. При Главном управлении советской Рабоче-крестьянской милиции учреждается отдел речной милиции.

4. В каждой губернии и уезде, по которым протекают судоходные реки, имеется набережная, элеваторы и пр., управлениями милиции организуются отделы речной милиции.

7. Советскую Рабоче-крестьянскую речную милицию составляют: заведующий отделом речной милиции Главного управления советской Рабоче-крестьянской милиции Народного Комиссариата внутренних дел, заведующий губернским отделом речной милиции, районные начальники речной милиции, их помощники, старшие и младшие милиционеры речной милиции.

8. Для усиления охраны отдельных пунктов и для сопровождения продовольственных и пассажирских судов во время их следования с целью охраны грузов и наблюдения за порядком губернскими управлениями милиции вырабатываются особые вспомогательные штаты, утверждаемые отделом речной милиции Главного управления советской Рабоче-крестьянской милиции.

9. Для борьбы с преступностью уголовного характера при губернских и уездных отделениях уголовного розыска организуются уголовно-розыскные столы речной милиции.

10. Расходы по содержанию речной милиции оплачиваются из средств, ассигнуемых из Государственного Казначейства по смете Народного Комиссариата внутренних дел.

11. Все члены речной советской Рабоче-крестьянской милиции при испо-

лении своих служебных обязанностей должны носить установленную форму и отличительные знаки.

12. Члены речной милиции снабжаются оружием. Род оружия и порядок его употребления определяется Главным управлением советской Рабоче-крестьянской милиции.

О предметах ведения и обязанностях речной милиции

26. Советская речная милиция стоит на страже интересов рабочего и беднейшего крестьянства.

27. Речная милиция несет обязанности и пользуется всеми правами общей милиции. Кроме этого, речная милиция несет специальные обязанности по охране революционного порядка и безопасности, вызываемые особенностями жизни судоходного надзора. В особенности к предметам ведения речной милиции относятся: а) борьба с кражами на пристанях, набережных и на судах; б) борьба с хищениями имущества Главного управления водного транспорта и Народного Комиссариата продовольствия на элеваторах, ссыпных пунктах и продовольственных складах; в) борьба с продовольственной спекуляцией; г) охрана порядка при скоплении публики на пристанях и на пассажирских пароходах; д) надзор за судами и охрана их во время их следования по водным путям и во время зимних стоянок; е) оповещение населения прибрежных поселков при разливах рек в целях предупреждения несчастных случаев при наводнениях; ж) принятие своевременных мер для тушения возникших пожаров на набережных рек, пристанях и водных сооружениях, элеваторах, продовольственных складах и т.п., а также при пожарах на продовольственных и пассажирских судах; з) вывоз войск в случаях, предусмотренных особыми инструкциями; и) препровождение арестованных по месту назначения.

28. Точное и подробное разграничение функции отдельных членов речной милиции определяется особыми инструкциями, вырабатываемыми в Главном управлении советской Рабоче-крестьянской милиции и утверждаемыми Народным Комиссариатом внутренних дел с Главным управлением водного транспорта и другими комиссариатами по принадлежности.

32. Все члены речной милиции за свои преступления подлежат ответственности по суду на одинаковых основаниях со всеми гражданами РСФСР, причем несут высшую меру наказания за совершенные преступления. Возбуждение уголовного преследования за действия и упущения членов речной милиции производится на общем основании без предварительного согласия органов речной милиции путем подачи соответствующего заявления в Народный суд и Революционный Трибунал.

Распубликован в № 90 Известий ВЦИК Советов от 29 апреля 1919 года.
(СУ 1919. №18. Ст. 213)

ИНСТРУКЦИЯ
по уголовному розыску
(Есѣя: аї єа)

(Конец 1919 г.)

Все отделения уголовного розыска в России подчиняются Центральному управлению уголовного розыска.

Настоящая инструкция относится к начальникам отделений, их помощникам инспекторам, субинспекторам и агентам всех рядов.

Во всех действиях перечисленные лица должны строго руководствоваться «Собранием узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства», а также декретами и постановлениями правительственной власти, опубликованными в официальных органах.

Отделения уголовного розыска имеют целью предупреждение готовящихся, раскрытие совершившихся и пресечение обнаруженных преступлений путем негласной агентуры и наружной наблюдения.

Для этого они должны иметь системный надзор за преступными и порочными элементами, иметь сведения о воровских квартирах, скупщиках краденного, контрабандистах, фальшивомонетчиках, спекулянтах, иметь наблюдение за подозрительными лицами, особенно в местах скопления публики, как-то в театрах, увеселительных барах, процессиях и пр., быть осведомленными обо всех происшествиях просыпного характера. В подлежащих случаях отделения уголовного розыска производят дознания.

В своей деятельности отделение уголовного розыска поддерживает тесный контакт с органами судебной и общей милиции, имея главным образом в виду, чтобы по возможности ни одно из совершившихся преступлений не осталось нераскрытым, чтобы виновные были наказаны.

Сотрудники уголовного розыска в случаях необходимости могут обращаться за содействием, они обязаны выполнять поручения судебных властей и общей милиции по расследованию преступлений, розыску виновных, а также по производству отдельных следственных действий, как-то опросы, обыски, выемки.

Сотрудники уголовного розыска обязаны собирать и принимать сведения о совершившихся преступлениях из всевозможных источников, как-то: а) народная молва; б) доносы, в) заявления лиц, не бывших очевидцами преступления; г) заявления лиц, бывших очевидцами преступления; д) сообщения учреждений, организаций и должностных лиц; е) жалобы потерпевших; ж) непосредственно личное удостоверение преступления и его следов; з) явка с повинной.

Протокол заявления подписывается заявителем и должностным лицом, принявшим заявление, причем в случае явного обвинения кого-либо в преступном деянии заявитель предупреждается о наказании за ложный донос. Во всяком протоколе означается: 1) когда, кем и где протокол составлен; 2) кем, когда и где обнаружено преступное деяние; 3) в чем оно состоит; 4) кто является виновным или на кого падает подозрение (имя, фамилия, место жительства и указание свидетелей, если таковые были, или на другие доказательства).

По получении сведений о совершившихся преступлениях отделение уголовного розыска должно:

а) немедленно преступить к первоначальному розыску и дознанию, тщательно охраняя следы преступления и принимая самые энергичные меры к обнаружению;

б) немедленно уведомить местную следственную комиссию, не прерывая начального розыска, дознания;

в) представить произведенное дознание в следственную комиссию, народный суд или революционный трибунал по подсудности, продолжая в случае необходимости начатые дознание и розыск с указанием подлежащих судебных властей. Произведенное дознание представляется в народный суд или революционный трибунал и в том случае, если виновный не был найден или в происшествии не оказалось признаков преступления.

Дознание производится негласно, путем наблюдения, справок, розысков, опросов. При собирании сведений не должно разглашать целей и поводов к дознанию и собранные сведения никому не сообщать, кроме своего непосредственного начальства.

Дознание по делам политическим (контрреволюция, саботаж, шпионаж) сотрудниками уголовного розыска не производится, а о таковых преступлениях сообщается в подлежащую чрезвычайную комиссию или революционный трибунал.

Сотрудники обязаны немедленно подвергать задержанию подозреваемых в совершении преступления в случаях: а) если подозреваемый застигнут при совершении преступления или тотчас после его совершения; б) когда потерпевший или очевидцы укажут на подозреваемое лицо; в) когда на подозреваемом или в его жилище найдены будут следы преступления; г) когда он сделал покушение на побег или пойман во время побега или после него; д) когда вещи, принадлежащие ему, служат доказательством преступления.

Взятие под стражу должно быть применено с чрезвычайной осторожностью лишь в случаях крайней необходимости, когда есть опасение, что подозреваемый скроется или что он уничтожит следы преступления.

При взятии под стражу составляется особое постановление, в котором обозначается: кем и когда оно составлено, имя, отчество, фамилия задержанного, преступление, в котором он обвиняется, основание к задержанию и подпись составителя.

О каждом арестованном отделение уголовного розыска в течение 3-х суток извещает народный суд или следственную комиссию по подсудности, от которой зависит, освободить ли задержанного или постановить о дальнейшем его содержании по стражей.

В случае необходимости по ходу дела в дальнейшем задержании арестованного начальнику отделения уголовного розыска предоставляется право за собственной ответственностью задерживать таковых лиц не более 15 дней.

Каждого задержанного производящие арест сотрудники отделения обязаны подвергать тщательному обыску и наружному осмотру на самом месте задержания и тут же отобрать у него оружие и др. опасные предметы и вещественные доказательства преступления, дабы лишить задержанного малейшей возмо-

общую милицию? 20) Какие имеет сведения добавочно о себе сообщить. Числа, месяца, 192__ года. Подпись дающего о себе сведения. Заключение начальника милиции.

*Распубликовано в № 52 Известий ВЦИК Советов от 7 марта 1920 года.
(СУ 1920. № 14. Ст. 87).*

ПРИКАЗ
Главного управления советской Рабоче-крестьянской милиции
(по промышленной милиции) об учреждении отдела
промышленной милиции

№ 1

21 февраля 1920 г.

1

Сообщается, что в Главном управлении открыт и приступил к работе отдел промышленной милиции, куда прелается обращаться по всем вопросам организации промышленной милиции на местах.

2

Компетенция промышленной милиции – охрана экономических предприятий и достояния республики фабрик, заводов, горных промыслов, лесов, учреждений республики.

3

Всем губернским милициям предлагается приступить к организации при каждом губернском управлении соответствующих п/отделов промышленной милиции.

4

Представить свои соображения об организации в губернии промышленной милиции, о штатах губернских и районных управлений, о штатах рядовой милиции, в первую очередь на фабриках, заводах и об охране учреждений.

5

Препроводить в отдел промышленной милиции сведения об имеющихся в пределах губерний учреждениях и предприятиях согласно 2-ой статье этого приказа. Подтверждается необходимость срочного представления сведений по циркуляру Главного управления милиции от 29-го ноября 1919 г, №8387.

6

Представить свои сообщения о суммах, потребных на содержание всего аппарата промышленной милиции в вашей губернии с разделением по рубрикам и с точными мотивами.

7

Отдел промышленной милиции помещается в здании Народного Комиссариата внутренних дел Москва, Лубянская пл. 2.

Заведующий главным управлением милиции
Заведующий отделом промышленной милиции
Секретарь
(ЦГАОР СССР, ф. 393, оп 23, д 8, л. 1)

О РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ МИЛИЦИИ (ПОЛОЖЕНИЕ)

(Êçâëâ-âí èâ)

Декрет ВЦИК 10 июня 1920 года

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Организация милиции

1. Рабоче-крестьянская милиция находится в ведении Народного Комиссариата внутренних дел и его органов на местах.

Примечание: Милиция, обслуживающая хозяйственные учреждения, не имеющие губернских и уездных центров (железнодорожная, водная милиция), в непосредственном ведении местных органов Народного Комиссариата внутренних дел не состоит, но работает под их прямым контролем

2. В состав рабоче-крестьянской милиции входят: а) городская и уездная милиция; б) промышленная (фабрично-заводская, лесная, горно-промышленная и т.п.); в) железнодорожная; г) водная (речная, морская); д) розыскная милиция.

4. Рабоче-крестьянскую милицию составляют, младшие и старшие милиционеры, командный состав, следователи, агенты розыска, канцелярский и технический состав персонала.

5. Служба в милиции добровольная, но каждый поступивший в нее обязан прослужить не менее одного года. *Примечание:* Работники милиции военным ведомством не могут быть призваны в ряды действующей Красной Армии вне порядка, указанного в примечании в 3 параграфе, за исключением канцелярского и технического персонала, а равно и следователей, вопрос передаче коих в ряды действующей Красной Армии разрешается.

6. На службу в милицию могут быть приняты только лица: а) достигшие 21 года; б) грамотные; в) пользующиеся избирательным правом в Советы; г) не состоящие под следствием и судом по обвинению в преступлениях; д) вполне здоровые и пригодные для службы; е) красноармейцы согласно постановлению Совета Рабоче-крестьянской обороны от 13 февраля 1920 года (Собр. Указ., 1920 г., № 14, ст. 86).

Примечание: Каждый поступивший на службу в милицию дает подписку о том, что он имеет право поступать в милицию, знаком с Положением и обязуется добросовестно и честно исполнять свои обязанности и беспрекословно исполнять поручения и приказы.

7. В милиции вводятся: обязательное воинское обучение в объеме, необходимом для командиров взвода, воинская дисциплина и строгое подчинение, причем в этом отношении милиция руководствуется уставами и постановлениями, принятыми Красной Армией.

8. Снабжение милиции продовольствием и всеми видами довольствия: фуражом и приварочным, снаряжением, вооружением, оборудованием и т.п., а также специальное обеспечение семей милиционеров производится в порядке, установленном для снабжения армии и обеспечения призванных в ее ряды.

Примечание 1: Удовлетворение работников милиции всеми видами довольствия, за исключением денежного, производится на общих основаниях с гарнизонными частями.

Примечание 2: Удовлетворение жалованиями производится по тарифным ставкам, установленным Народным Комиссариатом внутренних дел совместно с Народным Комиссариатом труда.

9. Вооружение, снабжение милиции и род оружия устанавливаются Главным управлением милиции по соглашению с Главным артиллерийским управлением Народного Комиссариата по военным делам.

11. Расходы по содержанию милиции оплачиваются из общегосударственных средств по смете Народного Комиссариата внутренних дел.

12. Члены милиции за свои действия несут ответственность:

а) в дисциплинарном порядке согласно уставу о дисциплинарных наказаниях, вырабатываемому Главным управлением милиции в соответствии с воинским дисциплинарным уставом;

б) по суду на одинаковых основаниях со всеми гражданами РСФСР, причем несут более высокую по степени меру наказания за совершенное преступление. Возбуждение уголовного преследования за действия и упущения работников милиции производится на общих основаниях, путем подачи соответствующего заявления в Народный суд или революционный Военный Трибунал.

Устройство губернских Управлений милиции

16. Руководство милицией в пределах губернии возлагается на губернские и уездные управления милиции, являющиеся подотделами отделов управления исправительных комитетов. Во главе управлений стоят соответствующие начальники милиции, которые входят как члены в Коллегию отделов управления.

Примечание: Все губернские города и города с населением свыше 50000 человек могут иметь, с разрешения Главного управления милиции, отдельно городскую милицию, которая приравнивается к уездной, за исключением Петрограда и Москвы, милиции которых приравниваются к губернской.

17. Губернское управление состоит из отделений, утвержденных Народным Комиссариатом внутренних дел.

Примечание: Во главе отделения губернских управлений милиции стоят заведующие отделениями.

18. К ведению губернских отделений относится: а) руководство деятельностью милиции в пределах губернии; б) издание приказов и распоряжений по милиции; в) надзор и ревизия органов уездной и городской милиции; г) составление через финансовый отдел смет и представление отчетов о деятельности милиции; д) ведение политической культурно-просветительной работы; е) ведение губернского хозяйства милиции; ж) рассмотрение жалоб на действия милиции; з) установление и проведение мер по укреплению дисциплины в милиции.

Устройство уездных и городских управлений милиции

19. Уездные и городские управления милиции состоят из отделений, утверждаемых Народным Комиссариатом внутренних дел.

20. К ведению уездного и городского управления милиции относятся:

1) руководство деятельностью милиции в пределах уезда или города;

2) распределение старших и младших милиционеров по районам уезда или города;

3) заведование резервами милиции;

4) составление отчетов о деятельности милиции и представлении требуемых сведений;

5) заведование арестными домами при милиции;

6) ведение культурно-просветительных работ;

7) ведение хозяйства милиции уезда или города;

8) установление и проведение мер по укреплению дисциплины в милиции.

Примечание: При управлении городской и уездной милиции состоят: конный резерв, рассыльные, архив и помещения для арестованных.

Уездная и городская милиция

24. Непосредственно руководящими органами уездной и городской милиции являются:

а) отдел уездной и городской милиции Главного управления милиции;

б) управление уездной и городской милиции при губернском и уездном правлении милиции;

в) управление юрской милиции.

25. Во главе отдела уездной и городской милиции Главного управления милиции стоит заведующий, назначаемый и увольняемый Народным Комиссариатом внутренних дел по представлению начальника милиции Республики.

26. Заведующий отделением уездной и городской милиции губернского управления назначается и увольняется отделом управления губернского исполнительного комитета по представлению начальника губернского управления милиции.

Примечание: О назначении и увольнении по уездной и городской милиции немедленно доводится отделами уездной и городской милиции до сведения главного управления милиции.

27. Начальники отделений уездной и городской милиции в уездах и отдельных городах назначаются и увольняются отделами управлений соответствующих исполнительных комитетов по представлению ответственных начальников милиции.

Примечание: Обо всех назначениях и увольнениях этих помощников доводится до сведения губернских отделов уездной и городской милиции.

28. Ведению отдела уездной и городской милиции при Главном управлении милиции подлежат: а) руководство деятельностью отделений уездной и городской милиции губернских, городских и уездных управлений милиции путем издания циркуляров, приказов и т.п.; б) составление смет через финансовый отдел Народного Комиссариата внутренних дел по уездной и городской милиции; в) выполнение распоряжений начальника Главного управления милиции о помещении лиц, состоящих в уездной и городской милиции, из одной местности в другую (согласно 23 пункту настоящего положения), г) наложение на лиц, состоящих на службе уездной и городской милиции, дисциплинарных взысканий в порядке и пределах дисциплинарного устава и предание суду.

29. Ведению отделения уездной и городской милиции губернских управлений милиции подлежит:

а) руководство работой уездной и городской милиции в губернии;

б) наблюдение за своевременным выполнением уездной и городской милицией всех относящихся к ней распоряжений органов центральной и местной власти.

30. Ведению отделения уездной и городской милиции в городах и уездах подлежит: а) руководство деятельностью милиции в пределах уезда или города; б) укомплектование штата уездной и городской милиции; в) распределение старших и младших милиционеров, а также конных и пеших отрядов по району уезда и города; г) составление отчетов о деятельности милиции и представление требуемых сведений; д) наложение дисциплинарных взысканий на служащих уездной и городской милиции уезда или города в порядке и пределах дисциплинарного устава.

31. При отделах уездной и городской милиции в городах и уездах имеется конный и пеший резерв, определенный штат старших и младших милиционеров и командный состав.

Примечание: Конный и пеший резервы уездной и городской милиции определяются в своей деятельности особыми инструкциями, издаваемыми Главным управлением милиции Республики.

32. Точное и подробное определение форм организации уездной и городской милиции и функции отдельных работников определяются приказами, издаваемыми в развитие настоящего постановления Главным управлением милиции Республики.

Железнодорожная милиция

33. Железнодорожную милицию составляют железнодорожный отдел Главного управления милиции, линейные, районные и участковые управления с командным и техническим штатом, агенты уголовного розыска, старшие и младшие милиционеры

Примечание: Внутреннее устройство и состав железнодорожной милиции определяются Главным управлением милиции и утверждаются Народным Комиссариатом внутренних дел.

34. Непосредственно руководящим органом железнодорожной милиции является отдел железнодорожной милиции при Главном управлении, заведующий которым назначается и увольняется Народным Комиссариатом внутренних дел, по представлению начальника милиции Республики.

35. На каждой железной дороге учреждается Линейное управление железнодорожной милиции данной дороги, которое определяет порядок управления милицией на протяжении всей дороги, руководствуясь в своих действиях циркулярами и приказами отдела железнодорожной милиции Главного управления.

Линейное управление железнодорожной милиции каждой железной дороги разбивается на районы и участки с учреждением в них Управлений.

Водная (речная и морская) милиция

50. Водную милицию составляют отдел водной милиции при Главном управлении милиции, управление с командным и техническим штатом, старшие и младшие милиционеры и агенты уголовного розыска.

51. Непосредственно руководящим органом для водной милиции является отдел водной милиции при Главном управлении милиции, заведующий кото-

рым утверждается и увольняется Народным Комиссариатом внутренних дел по представлению начальника милиции Республики.

52. На каждой отдельной речной системе или водном бассейне учреждается управление данной системы или бассейна, которое определяет нормы и порядок водной милиции в них, представляя на утверждение Главного управления милиции.

Примечание: Областные, районные и участковые управления находятся под контролем городских исполнительных комитетов по месту своего пребывания.

53. Внутреннее устройство и состав водной милиции определяются Главным управлением милиции и утверждаются Народным Комиссариатом внутренних дел.

54. Для усиления охраны отдельных пунктов, для сопровождения продовольственных и пассажирских судов в случае надобности во время их следования с целью охраны грузов и наблюдения за порядком, для оказания помощи участковой, постовой охране и в случае нападения, при пожаре и для усиления охраны на участках, для охраны помещений и складов, для охраны задержанных и арестованных, для передачи их местной милиции, для замены постовых милиционеров, для обслуживания временных постов и совершения обходов дозорами и разъездами областным управлением милиции вырабатываются штаты особых вспомогательных резервов, находящихся при районных управлениях и утверждаемых отделом водной милиции при Главном управлении милиции.

Примечание: В районах, ведающих искусственными водными системами, учреждаются конные резервы.

64. Водная милиция несет свои обязанности и пользуется всеми правами общей милиции. Кроме этого, водная милиция несет специальные обязанности по охране порядка и безопасности, вызываемые особенностями жизни судоходного надзора; в особенности к обязанностям водной милиции относятся:

а) борьба с кражами и другими уголовными деяниями на пристанях, на бережных и судах;

б) борьба с хищениями имущества водного транспорта на элеваторах, сыпных пунктах и продовольственных складах;

в) содействие органам водного транспорта;

г) охрана порядка при скоплении публики на пристанях и судах;

д) охрана судов во время их следования по водным путям и во время стоянки по указаниям органов водного транспорта;

е) содействие инспекторами Главного управления водного транспорта по надзору за судоходством и исполнения правил плавания;

ж) оповещение населения прибрежных поселков при разливах рек в целях предупреждения несчастных случаев при наводнениях;

з) надзор и контроль за принятием современных противопожарных мероприятий и тушение возникших пожаров на набережных рек, пристанях и на водных сооружениях, элеваторах, продовольственных складах и т.д.;

и) вызов войск в случаях, предусмотренных особыми инструкциями;

к) препровождение арестованных по месту назначения.

**ОБ УПРАЗДНЕНИИ ВСЕРОССИЙСКОЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ
КОМИССИИ И О ПРАВИЛАХ ПРОИЗВОДСТВА ОБЫСКОВ,
ВЫЕМОК И АРЕСТОВ**

Декрет ВЦИК 6 февраля 1922 года

(Есәйә-әй еә)

Во исполнение постановления 9-го Всероссийского Съезда Советов о реорганизации Всероссийской Чрезвычайной Комиссии по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности и се местных органов Всероссийский Центральный Комитет постановляет Всероссийскую Чрезвычайную Комиссию упразднить 2. Возложить на Народный Комиссариат с другими задачами, указанными в § 1 Положения о Народном Комиссариате внутренних дел, выполнение нижеследующих задач: а) подавление открытых контрреволюционных выступлений, в том числе бандитизма; б) принятие мер охраны и борьба со шпионажем; в) охрана железнодорожных и водных путей сообщения; г) политическая охрана границ РСФСР; д) борьба с контрабандой и переходом границ Республики без соответствующих разрешений; е) выполнение специальных поручений Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета или Совета Народных Комиссаров по охране революционного порядка.

3. Для проведения в жизнь этих задач образовать при Народном Комиссариате внутренних дел РСФСР Государственное Политическое Управление под личным председательством Народного Комиссара внутренних дел или назначаемого Советом Народных Комиссаров его заместителя, а на местах – Политические Отделы в автономных республиках и областях при Центральных Комитетах и в губернских исполнительных комитетах.

4. Политические отделы при Центральных Исполнительных Комитетах автономных республик и областей остаются непосредственно в подчинении Народного Комиссариата внутренних дел по Государственному Политическому Управлению на тех же основаниях, как и другие объединенные Народные Комиссариаты и управления республик и областей.

7. При необходимости принятия мер пресечения в отношении лиц, причастных к контрреволюционным преступлениям, бандитизму, шпионажу, хищениям на железнодорожных и водных путях сообщения, контрабанде и переходу границ без разрешения, Государственному Политическому Управлению, Политическим отделам, а также и уполномоченным их в уездах предоставляется право производства обысков, выемок и арестов на следующих основаниях:

а) в отношении лиц, застигнутых на месте преступления, аресты, обыски и выемки агентами Государственного Политического Управления или политических отделов могут быть произведены без специального постановления Государственного Политического Управления или политических отделов и особого ордера с последующей санкцией председателя Государственного Политического Управления или политических отделов, в течение 48-ми часов, принятых мер пресечения, во всех остальных случаях арест, а также обыски и выемки допускаются не иначе, как по специальному постановлению Государственного Политического Управления или политических отделов за подписью председа-

теля их по особым ордерам, порядок выдачи каковых определяется вырабатываемой Государственным Политическим Управлением и утверждаемой Народным Комиссариатом юстиции инструкцией;

б) не позднее 2-х недель со дня арест должно быть предъявлено обвинение арестованному;

в) не позднее 2-х месяцев со дня ареста Государственное Политическое Управление или освобождает арестованного или испрашивает у Президиума Всероссийского Центрального Комитета разрешение на дальнейшую изоляцию, если того требуют особые обстоятельства дела, на срок, определяемый Президиумом Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета, или направляет дело в суд, зачисляя арестованного за ним.

8. Все общеуголовные дела по спекуляции, должностным и другим преступлениям, находящиеся до опубликования настоящего постановления в производстве Всероссийской Чрезвычайной Комиссии и ее органов, подлежат в 2-недельный срок передаче в Революционные Трибуналы и Народные Суды по принадлежности, и впредь все дела о преступлениях, направленные против советского строя или представляющие нарушения законов РСФСР, подлежат разрешению исключительно в судебном порядке Революционными Трибуналами или народными судами по принадлежности.

31 августа 1923 г.

ПОЛОЖЕНИЕ О ЦЕНТРАЛЬНОМ АДМИНИСТРАТИВНОМ УПРАВЛЕНИИ НКВД РСФСР

От. 1. На Центральное Административное Управление возлагается:

а) наблюдение за исполнением постановлений центральной и местной властей административного характера, принятие мер к их выполнению и руководство в этом направлении деятельностью местных органов НКВД и охрана революционного порядка;

б) разработка и проведение в жизнь мероприятий по организации, службе, обучении милиции;

в) разработка и проведение мероприятий по организации уголовно-розыскных учреждений, руководство их деятельностью и подготовка их личного состава;

г) руководство деятельностью местных органов по регистрации актов гражданского состояния;

д) подготовка и предоставление на утверждение Наркома уставов обществ и союзов, не преследующих целей извлечения прибыли, и руководство наблюдением за законностью их деятельности, согласно существующим указаниям;

е) регулирование проведения в жизнь законов об Отделении церкви от государства в части, касающейся административных распоряжений и мероприятий, как-то, утверждение и регистрация уставов религиозных обществ и наблюдение за их выполнением, сдача в пользование религиозным группам верующих церковного имущества и т.п.;

ж) руководство проведением в жизнь законов, регулирующих правовое положение иностранцев;

и) инспектирование и инструктирование местных административных органов НКВД.

От. 2. В соответствии со От. 5 Положения о НКВД, во главе Центрального Административного Управления стоит начальник, являющийся в то же время начальником милиции Республики.

От. 3. Для выполнения возложенных на него задач Центральное Административное Управление разделяется на Отделы: а) Административный, б) милиции, в) Уголовного розыска и г) Канцелярии (Секретариат Управления), на правах п /Отдела.

А) АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ОТДЕЛ

От. 4. Предметом ведения Адмотдела являются:

а) наблюдение за исполнением постановлений и распоряжений центральной и местной власти административного характера и понуждение к их выполнению;

б) регулирование правового положения иностранцев, в соответствии с существующими законами и международными договорными отношениями, а равно вопросов выезда за границу и въезда в РСФСР;

в) подготовка к внесению во ВЦИК и СНК представлений о введении в отдельных местностях чрезвычайных мер охраны революционного порядка;

г) разработка вопросов в деле регулирования частноправовых отношений в области организации и деятельности обществ и союзов, не преследующих целей извлечения прибыли, и наблюдение за исполнением правил, относящихся к регулированию частной торговли;

д) надзор за правильностью издания ГИК и УИК обязательных постановлений и правильным определением санкций за их нарушение;

с) ведение вопросами репатриации бывших военнопленных, беженцев и интернированных лиц;

ж) руководство и инструктирование деятельностью местных органов записи актов гражданского состояния и учет естественного движения населения;

з) руководство по ведению подворно-посемейных списков. **От. 5. Для выполнения изложенных функций Адмотдел имеет три п /Отдела:** а) Административного надзора; б) Иностранный и в) записи Актов Гражданского Состояния.

Б) ОТДЕЛ МИЛИЦИИ

От 6. Предметом ведения Отдела Милиции является:

а) разработка положений, уставов и инструкций по работе органов Милиции;

б) разработка штатов и норм исчисления Милиции и вопросов по комплектованию этих органов людским и конским составом и учет этих составов;

в) разработка вопросов по специальной подготовке и службе личного состава Милиции;

г) разработка проектов законоположений, уставов и инструкций, регламентирующих и регулирующих обучение, быт и прохождение службы личного состава Милиции;

д) разработка норм снабжения Милиции разными видами довольствия.

От. 7. Отдел Милиции подразделяется на следующие п /отделы:

а) Устройства, б) Службы и в) Ведомственной Милиции.

В) ОТДЕЛ УГОЛОВНОГО РОЗЫСКА

От 8. Предметом ведения Уголовного Розыска является:

- а) разработка положений, уставов и инструкций по уголовно-розыскному делу и по производству дознаний органами Уголовного Розыска;
- б) руководство деятельностью уголовно-розыскных учреждений республики; разработка штатов и учет личного состава этих учреждений;
- в) разработка методов борьбы с уголовной преступностью;
- г) регистрация и учет преступников;
- д) непосредственное производство розыска и дознания по наиболее важным уголовным преступлениям, а также по должностным преступлениям служащих местных органов Уголовного Розыска.

От. 9. Отдел Уголовного Розыска ЦАУ подразделяется на три п/Отдела: а) Активный, б) Научно-технический и в) п /Отдел Дактилоскопии, кроме того при Отделе состоит Центральный Питомник служебных и розыскных собак.

Г) КАНЦЕЛЯРИЯ (СЕКРЕТАРИАТ УПРАВЛЕНИЯ)

От. 10. На канцелярию возлагается: а) ведение общей по управлению регистрами бумаг; б) заведование общим для того управления архивом; в) получение и распространение между Отделами управления канцелярских принадлежностей; г) ведение переписки Начальника управления и выполнение специальных его заданий.

**Народный Комиссар Внутренних дел
Управляющий Делами НКВД**

**Белобородов,
Новацкий.**

ПОЛОЖЕНИЕ О СЛУЖБЕ РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ МИЛИЦИИ (Êçâëä-âí èä)

I. Общие положения

1. Порядок приема, увольнения и прохождения службы, устанавливаемый настоящим законом, распространяется на работников строевого состава милиции, активного состава уголовного розыска и административно-хозяйственного персонала РК милиции, поименованных в прилагаемом списке (Приложение 1).

Примечание. Права и обязанности, а равно порядок приема и увольнения и прохождения службы остальных категорий служащих за исключением лиц, поименованных в приложении 1, определяются, вырабатываемыми в порядке ст. 55 Кодекса законов о труде.

2. В области внутренней службы милиция руководствуется: а) настоящим Положением и другими узаконениями; б) дисциплинарным уставом Рабоче-крестьянской милиции; в) постановлениями Народного Комиссариата внутренних дел и приказами начальника милиции Республики; г) постановлениями и распоряжениями местных административных отделов.

3. Определение личных и служебных качеств и степени политической подготовки работников милиции производится на основании аттестаций в порядке, устанавливаемом особой инструкцией, издаваемой Народным Комиссариатом внутренних дел по соглашению с Народным Комиссариатом труда и Народным Комиссариатом юстиции.

II. Общие права и обязанности работников милиции

4. В осуществлении задач Рабоче-крестьянской милиции по охране революционного порядка и народного достояния и борьбе с посягательствами на него работники обязаны прилагать все усилия к возможно лучшему их выполнению, не останавливаясь перед возникшими для них тягостями для здоровья и жизни.

5. На работников, поименованных в ст. 1 Положения, как на лиц наемного труда, распространяется Кодекс законов о труде и изданные в его развитие постановления за нижеследующим изъятием оперативная работа лиц, па которых распространяется настоящее Положение, в случае необходимости, не ограничивается установленным Кодексом законов о труде пределами рабочего времени работа может возлагаться на них также в ночное время, в праздничные дни и в установленные дни отдыха.

Примечание 1. В случаях, указанных в настоящей статье, работникам милиции и уголовного розыска, взамен общеустановленных, согласно ст. ст. 110, 111 и 112 Кодекса законов о труде, еженедельных дней отдыха должны предоставляться по соглашению с местными органами профессионального союза другие выходные дни в свободное от оперативной работы время.

Примечание 2. За проработанные работниками милиции и уголовного розыска дни отдыха и ночное время краевые, областные и губернские исполнительные комитеты, по соглашению с органами профессионального союза, выплачивают дополнительное вознаграждение в виде добавочного содержания к основному окладу в том случае, если им не были предоставлены другие выходные дни.

6. .Поскольку иное не вытекает из настоящего Положения, к работникам Рабоче-крестьянской милиции применяется Кодекс законов о труде.

7. За потерю и умышленную порчу находящегося на руках казенного оружия, боеприпасов и снаряжения работники милиции привлекаются к судебной ответственности по ст. ст. 108 и 196 Уголовного кодекса РСФСР.

8. При состоянии на службе работникам милиции выдается за счет соответствующего учреждения милиции установленного образца форменная одежда.

9. При состоянии на службе работники милиции должны исполнять все служебные приказания своих начальников

Примечание: Работники милиции обязаны также выполнять распоряжения, относящиеся к компетенции милиции и даваемые членами Правительства Союза ССР и РСФСР, а также членами Правительства автономных республик.

10. Работник милиции, получивший преступный приказ, не исполняя его, немедленно докладывает о том следующему высшему в порядке подчиненности начальнику и в подлежащих случаях сообщает о том соответствующему правительственному органу, руководствуясь необходимостью быстро предупредить возможность преступления. Если полученное приказание он считает хотя и не преступным, но все же не согласованным с законом, то докладывает об этом начальнику, отдавшему приказ, и если данное приказание последним будет подтверждено вновь, то исполняет его.

Примечание: При точном исполнении работниками милиции приказа, данного по службе начальником, этот последний один отвечает за последствия

своего приказа, кроме случая исполнения преступного приказа, когда вместе с отдавшим такой приказ начальником отвечает и исполнивший его работник милиции.

V. Допущение к исполнению должности и назначение на должность

20. В отношении назначения и утверждения на должности соблюдается нижеследующий порядок. Все начальствующие лица управлений и учреждений милиции по степени подчиненности распределяются в порядке следующих инстанций:

1 еііѡаіѡеѣ. Начальник милиции волости (района). Непосредственно начальнику милиции волости (района) подчинены: личный состав управления милиции волости (района) и волостной (районной) милиционер.

2 еііѡаіѡеѣ. Начальник уездного (окружного) управления милиции непосредственно ему подчинены его помощник и начальник Отделения уездного (окружного) управления милиции, начальники милиции районов в уезде (округе) и отделений в уездном (окружном) городе, начальники уездного (окружного) резерва милиции.

3 еііѡаіѡеѣ. Начальник губернского (областного, краевого) административного, начальник милиции губернии (области, края).

В непосредственном его подчинении состоят: начальники подотделов милиции, уголовного розыска губернского (областного, краевого) административного отдела, начальники уездных (окружных) управлений милиции, начальники районов и отделений в губернском (областном, краевом) городе, начальник губернской (областной, краевой) милицейской школы, начальник губернского (областного, краевого) резерва, заведующий адресным столом в губернском (областном, краевом) городе.

4 еііѡаіѡеѣ. Начальник Центрального административного управления Народного Комиссариата внутренних дел – начальник милиции и уголовного розыска Центрального административного управления, начальники милиции губернии (области, края) и начальники школ среднего командного состава милиции. Лица, состоящие в резерве при отделах милиции и уголовного розыска Центрального административного управления, подчиняются начальнику милиции Республики, а состоящие в резерве при административных отделах губернии (области, края) – начальнику милиции губернии (области, края). 21. Назначение и утверждение на ниже перечисленные должности производятся в следующем порядке: а) начальники Отделов милиций и уголовного розыска Центрального административного управления и их помощники, начальники и комиссары школ среднего командного состава назначаются начальником отделов по принадлежности и назначаются начальником Центрального административного управления; б) прочие работники отделов милиции и уголовного розыска Центрального административного управления допускаются начальниками отделов по принадлежности и назначаются начальником Центрального административного управления; в) начальники милиции губернии (области, края), их помощники по строевой части, начальники подотделов милиции и уголовного розыска губернии (области, края), административного отдела – начальники милиции уездов (округов), а равно, начальники и комиссары резервов в городах

Москве и Ленинграде, начальники губернских (областных, краевых) школ и их комиссары назначаются соответствующим исполнительным комитетом и утверждаются Народным Комиссаром внутренних дел; г) прочие работники губернских (областных, краевых) управлений милиции, за исключением указанных в п.п. «б» и «в» настоящей статьи, допускаются к исполнению должности помощником начальника, начальником милиции губернии (области, края) по строевой части и назначаются начальником милиции губернии (области края); д) начальник уездного (окружного) резерва милиции назначается начальником милиции уезда; е) начальники уездной, строевой и хозяйственной части школ среднего командного состава назначаются начальниками школой утверждаются начальником милиции Республики; ж) начальник отделения уголовного розыска в уездном (окружном) управлении милиции назначается начальником милиции уезда (округа) по предварительному соглашению с начальником подотдела уголовного розыска губернского (областного, краевого), административного отдела; оперативные работники отделения уголовного розыска того же управления назначаются начальником милиции уезда (округа) по представлению начальника Отделения уголовного розыска; з) участковые надзиратели назначаются в губернском (областном, краевом) городе начальником милиции губернии (области края), а в уездных (окружных) городах – начальником милиции уезда (округа); и) старшие и младшие милиционеры назначаются начальников милиции губернии (области, края), а в уездных (окружных) назначаются начальником милиции уезда (округа).

Остальные работники милиций допускаются к исполнению должностей начальником соответствующего административного отдела и назначаются на должность начальником следующего по инстанции административного отдела.

22. Представление о назначении на должность должно исходить от начальников, допускающих к исполнению должности, не позже двухнедельного испытательного срока со дня вступления в должность милиционеров и не позже месячного срока для лиц командного и активного состава.

VI. Переводы

23. Переводом покрывается перемещение работника милиции на такую же или соответствующую должность Рабоче-крестьянской милиции. Переводы могут производиться по усмотрению соответствующего начальника независимо от согласия переводимого или поличным просьбам работника милиции.

24. Лица, о которых состоялось распоряжение о переводе, должны отправляться к новому месту службы в срок, указанный в предписании.

Примечание. Для устройства личных дел переводимому должен быть предоставлен с освобождением его от служебных обязанностей сверх срока, указанного в предписании, необходимый срок по усмотрению начальника, но не менее 48 часов. В предписании должно быть точно указано число явки переведенного к новому месту службы.

25. Работники, не прибывшие к новому месту службы в указанный срок без уважительных причин к тому, подлежат ответственности в дисциплинарном или судебном порядке (ст. 108 Уголовного кодекса).

VII. Смещение на низшие должности, отстранение от должности и временное замещение должностей

26. Смещение на низшие должности производится: а) в аттестационном порядке в соответствии с инструкцией, предусмотренной ст. 3 настоящего Положения, но не более как на два тарифных разряда;

б) в дисциплинарном порядке в соответствии с правилами Дисциплинарного устава РК милиции.

27. Отстранение от должности есть временное воспреещение исполнять обязанности от занимаемой должности.

28. Отстранение от должности производится лишь в исключительных и не терпящих отлагательства случаях или распоряжением начальников, назначающих на должности, или лицами, снабженными соответствующими на то полномочиями, под их личную ответственность, причем начальник, отстранивший от должности, немедленно доносит об этом своему непосредственному начальнику с изложением причин отстранения.

29. В каждом случае отстранения от должности, за исключением случаев отстранения по требованию следственных властей (ст. 142 Уголовно-процессуального кодекса), начальник, распоряжением которого отстраненный от должности был назначен на должность, немедленно делает распоряжение о производстве дознания в порядке п. 3 ст. 97 Уголовно-процессуального кодекса

37. Начальник, уволивший от службы подчиненного без законных к тому оснований, указанных в ст. 3б настоящего Положения, подлежит ответственности в дисциплинарном или судебном порядке согласно ст. ст. 105 и 106 Уголовного кодекса.

(СУ. 1925. № 68. Ст. 539)

ПОДПИСКА

192__ года ____ дня ____ я, _____ сын _____ трудового народа (имя, отчество, фамилия), гражданин Союза Советских Социалистических Республик губернии (области, края) уездного (округа) волости (района), деревни лет, вступая подписку в том, что, состоя на службе в милиции, я обязуюсь:

1. Стоять на страже революционного порядка и законности. Неуклонно следить за выполнением гражданами закона, постановлений и распоряжений Рабоче-крестьянской власти. Защищать законные права граждан Союза Советских Социалистических Республик

2. Беспощадно бороться со всеми действиями, направленными против Рабоче-крестьянского Правительства и органов Советской Власти.

3. Прийти в случае нужды на помощь Красной Армии и Флоту.

4. Исполнять все служебные приказы и распоряжения своих начальников, кроме преступных, и сохранять в тайне все секретные приказы и распоряжения.

5. Знать и соблюдать в точности все инструкции и приказы, касающиеся моих обязанностей по службе.

6. Быть честным и строго соблюдать дисциплину и порядок согласно Положению о службе в Рабоче-крестьянской милиции и действующих в милиции уставов.

7. Быть мужественным, трезвым и со всеми вежливым.
8. Хранить порученное моей охране народное достояние и имущество граждан Союза ССР.
9. Бережно относиться к выдаваемому мне оружию, обмундированию и снаряжению.
10. За нарушение хотя бы одного из данных мною обязательств я, как лицо, поставленное для наблюдения за революционным порядком, подлежу ответственности по всей строгости революционных законов.
11. Прослужить в Рабоче-крестьянской Советской милиции один год, то есть до 192__ года.

.....ПОДПИСЬ

1930 г.

ОБ ОБЩЕСТВАХ СОДЕЙСТВИЯ ОРГАНАМ МИЛИЦИИ И УГОЛОВНОГО РОЗЫСКА

Постановление СНК РСФСР 25 мая 1930 года

В целях привлечения широких масс трудящихся к активному участию в работе органов милиции и уголовного розыска по борьбе с нарушениями общественного порядка, хулиганством, шинкарством и т. п. СНК постановляет:

1. В городах и рабочих поселках, а также в сельских поселениях могут образовываться добровольные общества содействия органам милиции и уголовного розыска.

2. Указанные в ст. 1 добровольные организации являются обществами местного (городского, поселкового, сельского) значения состоят при административно-правовых секциях (комиссиях) Советов и проводят свою работу под общим руководством соответствующих городских, поселковых и сельских Советов.

3. Общества содействия органам милиции и уголовного розыска ставят перед собой следующие задачи: а) содействие органам милиции и уголовного розыска путем непосредственного выполнения членами общества отдельных поручений в области борьбы с хулиганством, шинкарством, уличными и другими мелкими нарушениями общественного порядка; б) содействие укреплению органов милиции и уголовного розыска и усовершенствованию методов их работы.

4. Членами общества содействия органам милиции и уголовного розыска могут быть лица, достигшие 18-летнего возраста, пользующиеся избирательными правами в Советы и не состоящий под судом и следствием.

Удовлетворяющие указанным требованиям лица, желающие вступить в члены общества содействия органам милиции и уголовного розыска, подают о том заявление в (фабрично-заводской комитет или местный комитет по месту их работы, а в сельских местностях – в сельсовет. Названные органы вывешивают списки кандидатов в члены общества для обозрения граждан и заявления отводов.

По истечении 15 дней заявления кандидатов вместе с отводами и отзывами фабрично-заводских комитетов, местных комитетов и сельсоветов препро-

вождаются в местный Совет общества содействия органам милиции и уголовного розыска, который решает вопросы о зачислении в члены общества.

5. Для выполнения задач, стоящих перед обществом содействия органам милиции и уголовного розыска, его члены имеют право: а) составлять протоколы о нарушении обязательных постановлений, изданных местными исполкомами и Советами; б) принимать меры к прекращению нарушений общественного порядка в случае, когда члены общества являются очевидцами таковых, извещать о них органу милиции и уголовного розыска и до их прибытия охранять следы преступления, если таковое случилось.

6. Органы милиции и уголовного розыска могут возлагать на члена общества содействия с их на то согласия следующие работы: а) участие в проводимых милицией или уголовным розыском обходов по выявлению преступных элементов; б) участие в помощи милиции и уголовному розыску по производству обысков в качестве понятых или охраны; в) дежурство в органах милиции; г) несение постовой службы; д) конвоирование арестованных; е) наблюдение за порядком в общественных местах (театры, кино и т.п.).

В этих случаях члены общества могут быть снабжены оружием, которое выдается органами милиции и уголовного розыска и подлежит сдаче по окончании операции. Право постоянного ношения оружия члены общества получают лишь в установленном порядке.

7. Члены общества содействия органам милиции и уголовному розыску при выполнении своих обязанностей по борьбе с хулиганством, нарушениями уличного порядка и во всех иных случаях должны в первую очередь воздействовать на нарушителей путем убеждения и предупреждения, считаясь с законными правами граждан и не входя в мелочи частной жизни.

8. Члены общества содействия органам милиции и уголовного розыска за незаконные действия при исполнении своих обязанностей несут ответственность как должностные лица.

9. Члены общества содействия милиции и уголовному розыску во время исполнения своих обязанностей должны иметь удостоверения и носить нагрудные знаки установленной Наркомвнуделом формы. 10. Структура обществ содействия милиции и уголовному розыску, порядок их возникновения и деятельности определяются типовыми уставами, издаваемыми Наркомвнуделом в соответствии с настоящим постановлением и утверждаемыми подлежащим городским, поселковым или сельским Советом.

(СУ. 1930. № 25. Ст. 324)

О ЛИКВИДАЦИИ НАРОДНЫХ КОМИССАРИАТОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ СОЮЗНЫХ И АВТОНОМНЫХ РЕСПУБЛИК

Постановление ЦИК и СНК 15 декабря 1930 года

(Êçâëâ: âí èâ)

Народным комиссариатам внутренних дел в годы гражданской войны и восстановительного периода была проведена большая работа по восстановлению разрушенной войной коммунального фонда и организации коммунального дела, по борьбе с преступностью, по организации охраны общественного по-

рядка и по осуществлению общего административного надзора, а также по организации мест заключения.

На новом этапе в условиях социалистической реконструкции народного хозяйства Союза ССР народные комиссариаты внутренних дел союзных и автономных республик, объединяющие руководство различными, органически несвязанными между собой отраслями управления народного хозяйства – коммунальным делом, милицией, уголовным розыском, местами заключения, стали излишними звеньями советского аппарата.

В соответствии с этим Центральный исполнительный Комитет и Совет народных Комиссаров Союза ССР постановляют:

1. Ликвидировать Народные комиссариаты внутренних дел союзных и автономных республик, предложив центральным исполнительным комитетам союзных республик не позднее 1 января 1931 года провести эту ликвидацию на указанных ниже основаниях.

2. Организовать при советах народных комиссаров союзных и автономных республик главные управления коммунального хозяйства, которым передать полностью функции ликвидируемых народных комиссариатов внутренних дел по руководству коммунальным хозяйством, непромышленным строительством и пожарным делом.

3. На главные управления коммунального хозяйства при советах народных комиссаров союзных и автономных республик возложить руководство местными отделами коммунального хозяйства в соответствии с действующими положениями о краевых и районных исполнительных комитетах по городским и сельским Советам.

4. Общее руководство деятельностью органов по регистрации актов гражданского состояния, руководство делами по приему в гражданство Союза ССР, по выдаче загранпаспортов и правовому положению иностранцев, а также делами, связанными с культом и с деятельностью обществ, не преследующих целей извлечения прибыли, по учету лиц, лишенных избирательных прав, осуществляется непосредственно президиумами центральных исполнительных комитетов союзных и автономных республик через соответствующие части их аппарата.

5. В пределах края (области) руководство по перечисленным в ст.4 функциям осуществляется президиумами краевых (областных) исполнительных комитетов через состоящие при них секретариаты.

В пределах района это руководство осуществляется президиумами районных исполнительных комитетов через их общие отделы.

В городах, выделенных в самостоятельные административные единицы, указанные функции осуществляются президиумами городских Советов через соответствующий аппарат.

6. Вопросы советского строительства (административное устройство, наблюдение за деятельностью низового советского аппарата и т.п.) передать организационным отделам центральных исполнительных комитетов союзных и автономных республик, а также президиумам краевых (областных) исполнительных комитетов.

7. Направление на работу тыловых ополченцев и проведение трудовой гужевой повинности передать народным комиссариатам труда Союза ССР и союзных республик и местным органам труда по принадлежности.

8. Организовать при советах народных комиссаров союзных и автономных республик управления милиции и уголовного розыска, которым передать руководство милицией и уголовным розыском и административный надзор, за исключением осуществляемого, в соответствии со ст. 4 настоящего постановления непосредственно президиумами центральных исполнительных комитетов союзных и автономных республик.

9. Местные административные отделы (управления) реорганизовать в управления милиции и уголовного розыска на правах отделов. Передавать указанным управлениям все права и обязанности административных отделов, за исключением функций по вопросам указанным в ст.ст. 4,6 и 7 настоящего постановления.

10. На управления милиции и уголовного розыска при советских народных комиссариатах союзных и автономных республик возложить руководство местными управлениями милиции и уголовного розыска.

11. Места заключения, находящиеся в ведении ликвидируемых народных комиссариатов внутренних дел, организацию ссылки с принудительными работами и самих принудительных работ без содержания под стражей передать в ведение народных комиссариатов юстиции союзных республик.

12. Возложить на народные комиссариаты юстиции союзных республик изучение преступности и разработку методов борьбы с ней и передать им учреждения по изучению преступности и преступников.

Распубликовано в №345 Известий ЦИК СССР и ВЦИК от 16 декабря 1930 г.

(СЗ. 1930. № 60. Ст. 640)

ПОЛОЖЕНИЕ О РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ МИЛИЦИИ

Постановление СНК СССР 25 мая 1931 года

(Êçâëá-áí èà)

РАЗДЕЛ 1. Общие положения

1. Рабоче-крестьянская милиция является административно-исполнительным органом Советской власти. Основная задач Рабоче-крестьянской милиции – охранять революционный порядок и общественную безопасность, необходимые для социалистического строительства.

Рабоче-крестьянская милиция наблюдает за проведением в жизнь законов и распоряжений центральных и местных органов власти, регулирующих революционный порядок и общественную безопасность, ведет борьбу с преступностью и расследует дела о преступлениях, охраняет государственное и общественное имущество, а также личную безопасность граждан и их имущество.

2. Являясь органом диктатуры пролетариата, Рабоче-крестьянская милиция в своей работу опирается на широкие трудящиеся массы и привлекает их к непосредственному выполнению отдельных возложенных на нее задач. С этой целью она организует добровольные общества содействия милиции и руководит их деятельностью.

РАЗДЕЛ II. Организация Рабоче-крестьянской милиции

3. Милиция делится на: а) общую милицию; б) ведомственную милицию.

4. Центральными органами милиции являются главные управления милиции союзных республик, состоящие при советах народных комиссаров этих республик.

Местными органами власти являются управления милиции краевые (областные) и автономных республик, районные и городские.

10. Милиция имеет в своем составе учебные заведения для подготовки и переподготовки работников милиции, а также строевые части.

11. Милиция снабжается вооружением, снаряжением и вещевым довольствием в централизованном порядке по тем же нормам, какие установлены для военизированной охраны.

12. Милиция всех союзных республик имеет единую форму обмундирования с одинаковыми должностными знаками различия и однотипное вооружение.

14. Расходы на содержание милиции, за исключением ведомственной, относятся на бюджеты союзных республик (краевые), областные бюджеты и бюджеты автономных республик, а также на районные и городские бюджеты.

Кредиты, предусматриваемые на содержание милиции, по местным бюджетам и по бюджетам автономных республик централизуются в распоряжении главных управлений милиции союзных республик.

1. Ведомственная милиция содержится за счет средств, отпускаемых теми государственными и общественными организациями; которые специально обслуживаются этой милицией. Средства на содержание ведомственной милиции зачисляются этими государственными и общественными органами на текущие счета тех управлений милиции, в состав которых входят части ведомственной милиции, как целевые средства этих управлений.

2. Начальники главных управлений милиции союзных республик на основе настоящего положения и других действующих законов утверждают:

- А) уставы о службе в Рабоче-крестьянской милиции;
- Б) дисциплинарные уставы Рабоче-крестьянской милиции;
- В) положения об учебных заведениях Рабоче-крестьянской милиции;
- Г) дополнительные инструкции для ведомственной милиции.

РАЗДЕЛ III. Обязанности и права Рабоче-крестьянской милиции

А. ОБЯЗАННОСТИ ОБЩЕЙ МИЛИЦИИ

3. Общая милиция выполняет следующие обязанности по охране революционного порядка и общественной безопасности:

а) наблюдает за порядком на улицах, в садах, парках и других местах общественного пользования; предупреждает и прекращает нарушения порядка в этих местах;

б) наблюдает за выполнением установленных правил по организации шествий и демонстраций;

в) наблюдает за содержанием улиц, садов, парков и других мест общественного пользования в чистоте и исправном состоянии;

г) наблюдает за санитарным состоянием домов и дворов;

д) надзирает за соблюдением правил уличного движения, а также правил пользования трамваями, автобусами и т.п.;

е) надзирает за соблюдением правил общественной безопасности при производстве строительных, дорожных и других объектов;

ж) оповещает подлежащие органы и население о наступающих стихийных бедствиях, принимает меры к их ликвидации, устанавливает порядок и охраняет имущество во время стихийных бедствий и оказывает необходимую помощь пострадавшим;

з) оказывает первую помощь лицам, пострадавшим от преступлений и несчастных случаев, а также больным и лицам, находящимся в беспомощном состоянии в местах общественного пользования; направляет этих лиц в случае необходимости в ближайшее лечебное заведение и вызывает скорую помощь;

и) надзирает за соблюдением правил в обществах, не преследующих цели извлечения прибыли;

к) надзирает за соблюдением правил в публичных зрелищах, играх и увеселениях;

л) надзирает за соблюдением правил на собраниях верующих;

м) надзирает за соблюдением административных правил о порядке открытия и производства торговли и промыслов; выдает в случаях, предусмотренных законом, разрешения на торговлю специальными предметами (охотничьим оружием, боевыми припасами и т.п.) и производство этих предметов и надзирает за их производством;

н) охраняет государственное и общественное имущество;

о) надзирает за соблюдением домоуправлениями и гражданами правил о прописке и выписке, а также ведет учет населения по особым правилам об адресных столах;

п) надзирает за соблюдением обязательных постановлений по вопросам, относящимся к задачам милиции; привлекает нарушителей обязательных постановлений к ответственности в порядке, установленном этими постановлениями, а в подлежащих случаях непосредственно налагает административные взыскания; приводит в исполнение административные взыскания, наложенные местными исполнительными комитетами и городскими Советами, и содействует другим органам, имеющим право налагать в принудительном исполнении этих взысканий;

р) оказывает содействие должностным лицам всех ведомств при исполнении ими служебных обязанностей в тех случаях, когда отдельные граждане или группы граждан отказываются подчиниться законным требованиям или оказывают им сопротивление.

4. Общая милиция выполняет следующие обязанности по борьбе с преступностью: а) предупреждает и пресекает преступления; б) обнаруживает и расследует совершенные преступления; в) разыскивает лиц, скрывшихся от расследования, суда, исполнения приговора; г) разыскивает похищенное имущество; д) приводит в исполнение приговоры судов о ссылке и высылке, ведет учет высланных и сосланных и имеет специальный надзор за ними.

5. Общая милиция выполняет следующие обязанности по обслуживанию

населения; а) выдает гражданам удостоверения личности; б) разыскивает по заявлениям заинтересованных лиц и органов пропавших несовершеннолетних в возрасте до 14 лет, а также лиц безвестно отсутствующих, если имеются основания полагать, что они сделались жертвой преступления или несчастного случая; в) принимает на хранение найденные вещи, документы и другие ценности; г) принимает пригульный скот и разыскивает его владельцев.

6. Общая милиция выполняет следующие обязанности по обороне страны:

а) принимает меры против уклонения от обязательной военной службы;

б) содействует проведению учета военнослужащих и военнообязанных;

в) содействуют проведению учета и других мероприятий по военно-конской и военно-повозочной, военно-судовой, военно-автотранспортной и другим повинностям.

7. Другие обязанности, сверх указанных. 17-20, могут быть возложены на милицию только по постановлению Совета Народных; Комиссаров Союза ССР.

Б. ОБЯЗАННОСТИ ВЕДОМСТВЕННОЙ МИЛИЦИИ

8. Ведомственная милиция наряду со специальной охраной отдельных предприятий, сооружений, имущества государственных и общественных органов выполняет на территории охраняемых предприятий и сооружений обязанности общей милиции.

В. ПРАВА МИЛИЦИИ

9. Милиция имеет право:

а) предъявлять отдельным гражданам и должностным лицам учреждений, предприятий и организаций требования о соблюдении установленных законом правил и распоряжений органов власти и принимать законные меры к устранению нарушений;

б) требовать в установленном порядке содействия дворников, ночных сторожей, сельских исполнителей, членов обществ содействия милиции и других граждан;

в) пользоваться всеми свободными и занятыми в данный момент средствами передвижения и связи, принадлежащими государственным и общественным органам и частным лицам: 1) для преследования скрывающихся преступников; 2) для доставления в лечебные заведения лиц, нуждающихся безотлагательно в медицинской помощи (пострадавших от преступлений, несчастных случаев и др.);

г) вызывать в установленном порядке граждан в качестве подозреваемых, свидетелей, экспертов и помятых по находящимся в производстве милиции делам о преступлениях и нарушениях; в случае неявки этих лиц подвергать их принудительному приводу;

д) входить в жилое помещение, а также помещения учреждений, предприятий и организаций: 1) при преследовании и розыске лиц, подозреваемых в совершении преступления или бежавших из-под стражи; 2) для проверки соблюдения правил о прописке и выписке; 3) для прекращения совершившихся преступлений;

е) производить при расследовании преступлений аресты, обыски и выемки в порядке, установленном уголовно-процессуальными законами;

ж) задерживать лиц, привлекаемых к административной ответственности, для составления протокола и пьяных до вытрезвления; 3) применять оружие в случаях и порядке, установленных уставами о службе в Рабоче-крестьянской милиции.

РАЗДЕЛ IV. Служба в Рабоче-крестьянской милиции

10. К работникам оперативно-строевого состава милиции относятся лица, непосредственно несущие постовую службу и выполняющие оперативную работу по охране революционного порядка и общественной безопасности и работу по политическому воспитанию работников милиции, а также лица, руководящие этой работой.

27. На работников оперативно-строевого и административно-хозяйственного состава милиции не распространяется общее законодательство о труде. Условия труда, условия и порядок приема на службу, порядок прохождения службы и увольнения со службы этих работников регулируется уставами о службе в Рабоче-крестьянской милиции (ст. 16) с соблюдением следующих положений:

а) рабочее время устанавливается для лиц, начальствующего состава ненормированное, для лиц рядового состава, занятых физическим трудом, – 8 часов в день и для лиц рядового состава, занятых конторским трудом, – 6,5 часов.

37. За служебные проступки, которые не влекут за собой уголовного преступления, к работникам оперативно-строевого и административно-хозяйственного состава милиции применяются следующие дисциплинарные взыскания: а) замечание; б) выговор; в) строгий выговор; г) воспреещение отлучки из места расположения строевой части или учебного заведения милиции на срок до одного месяца; д) назначение вне очереди на службу до 3 нарядов; е) арест до 20 суток; ж) смещение в низшие должности; з) увольнение со службы.

42. Для работников оперативно-строевого и административно-хозяйственного состава милиции устанавливаются периодические прибавки к заработной плате за выслугу в следующем размере: за 3 года непрерывной службы в милиции – 10%, за 6 лет – 20%, за 9 лет – 30% и за 12 лет – 50% основного оклада по занимаемой в данный момент должности.

1934 г.

ОБ ОБРАЗОВАНИИ ОБЩЕСОЮЗНОГО НАРОДНОГО КОМИССАРИАТА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (*Êçâëâ-âí èâ*)

Постановление ЦИК СССР 10 июля 1934 года

Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР постановляет:

1. Образовать общесоюзный Народный Комиссариат внутренних дел с включением в его состав Объединенного Государственного Политического Управления (ОГПУ).

2. На Народный Комиссариат внутренних дел возложить: а) обеспечение революционного порядка и государственной безопасности; б) охрану общественной (социалистической) собственности; в) запись актов гражданского состояния (запись рождений, смертей; бракосочетаний и разводов); г) пограничную охрану.

3. В составе Народного Комиссариата внутренних дел образовать следующие управления: а) Главное управление государственной безопасности; б) Главное управление Рабоче-крестьянской милиции; в) Главное управление пограничной и внутренней охраны; г) Главное управление пожарной охраны; д) Главное управление исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений; е) отдел актов гражданского состояния; ж) административно-хозяйственное управление.

4. В союзных республиках организовать республиканские народные комиссариаты внутренних дел, действующие на основе положения об общесоюзном Народном Комиссариате внутренних дел, а в РСФСР установить вместо республиканского Народного Комиссариата внутренних дел институт уполномоченного Народного Комиссариата внутренних дел Союза ССР.

В автономных республиках, краях и областях организовать управления народных комиссариатов внутренних дел союзных республик.

5. Судебную коллегия ОGPU – упразднить.

6. Народное Комиссариату внутренних дел Союза ССР и его местным органам дела по расследуемым ими преступлениям по окончании следствия направлять в судебные органы по подсудности в установленном законом порядке.

9. Поручить Народному Комиссариату внутренних дел Союза ССР представить в Совет Народных Комиссаров Союза ССР положение об общесоюзном Народном Комиссариате внутренних дел.

Опубликовано в № 160 Известий ЦИК СССР и ВЦИК от 11 июля 1934 г.

(СЗ. 1934. № 36. Ст. 283)

УКАЗ ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА СССР

Об усилении ответственности за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство работников милиции и народных дружинников

В целях усиления ответственности за посягательства со стороны преступных и иных антиобщественных элементов на жизнь, здоровье и достоинство работников милиции и народных дружинников, выполняющих важные обязанности по охране общественного порядка и прав граждан, идя навстречу пожеланиям общественности, Президиум Верховного Совета СССР постановляет:

1. Установить, что противодействие законной деятельности работников милиции и народных дружинников наказывается:

- злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника при исполнении ими своих обязанностей по охране общественного порядка – арестом на срок до пятнадцати суток, или исправительными работами на срок до одного месяца, или штрафом до двадцати рублей – по постановлению народного суда;

- оскорбление работника милиции или народного дружинника в связи с исполнением этими лицами возложенных на них обязанностей по охране общественного порядка – лишением свободы на срок до шести месяцев, или исправительными работами на срок до одного года, или штрафом до ста рублей;

– оказания сопротивления работнику милиции или народному дружиннику при исполнении этими лицами возложенных на них обязанностей по охране общественного порядка – лишением свободы на срок до одного года, или исправительными работами на тот же срок, или штрафом до ста рублей;

– те же действия, сопряженные с насилием или угрозой применения насилия, а равно принуждение этих лиц путем насилия или угрозы применения насилия к выполнению явно незаконных действий – лишением свободы на срок от одного года до пяти лет.

2. Установить, что посягательство на жизнь работника милиции или народного дружинника в связи с их служебной или общественной деятельностью по охране общественного порядка наказывается лишением свободы на срок от пяти до пятнадцати лет со ссылкой на срок от двух до пяти лет или без ссылки, а при отягчающих обстоятельствах – смертной казнью.

3. Предложить Президиумам Верховных Советов союзных республик внести в законодательство союзных республик изменения и дополнения в соответствии с настоящим Указом.

Председатель Президиума Верховного Совета СССР

Л.Брежнев.

Секретарь Президиума Верховного Совета СССР

М.Георгадзе.

Москва, Кремль.

15 февраля 1962г.

Советская милиция. №9. 1962 г.

ПРИСЯГА

личного состава

Советской милиции

Я, гражданин Союза Советских Социалистических Республик, поступая на работу в советскую милицию, принимаю присягу и торжественно клянусь до конца оставаться преданным своему народу, социалистической Родине и Советскому правительству, быть честным, мужественным, дисциплинированным, бдительным работником, строго хранить служебную и государственную тайну, в точности соблюдать установленный Законом порядок несения службы.

Я буду добросовестно выполнять все возложенные обязанности, не щадя своих сил, а в случае необходимости и самой жизни, при охране советского общественного и государственного строя, социалистической собственности, личности, прав граждан и социалистического правопорядка от преступных посягательств.

Если же я нарушу эту мою торжественную присягу, то пусть меня постигнет наказание по всей строгости советских законов.

Типовое положение ОБ ОТРЯДАХ СОДЕЙСТВИЯ МИЛИЦИИ

1. Общие положения

1.1. Отряды содействия милиции создаются для защиты прав и свобод граждан, охраны общественного порядка, предупреждение преступлений и правонарушений.

1.2. Решения о создании и прекращении деятельности рабочих отрядов содействия милиции, утверждении его устава, формировании руководящих органов принимаются на общем собрании учредителей. Учредителями отрядов содействия милиции могут быть граждане, достигшие 18 лет и юридические лица – общественные объединения.

1.3. Штатная численность отряда содействия милиции определяется учредителями на общем собрании её членов. Командир отряда содействия милиции назначается общим собранием учредителей по предоставлению администрации района (города).

1.4. Приём в отряд содействия милиции осуществляется на добровольных началах после подачи письменного заявления на имя командира отряда и изучение деловых, моральных и физических данных кандидата. В отряд содействия милиции принимаются лица не моложе 18 лет.

1.5. Оперативное руководство отрядом содействия милиции осуществляет территориальный орган внутренних дел. Руководители отдела внутренних дел регулярно проводят с членами отряда содействия милиции по основным тактическим приёмам обеспечения общественного порядка, проведения профилактической работы с правонарушителями, действиям в экстремальной обстановке.

1.6. Администрация города (района, поселка, села) обеспечивает отряд содействия милиции необходимыми средствами связи, бланками удостоверений и нагрудными знаками члена отряда содействия милиции и совместно с территориальным органом внутренних дел оказывает методическую и практическую помощь в организации работы отряда содействия милиции.

2. Задачи отряда содействия милиции

2.1. Основными задачами содействия милиции являются:

- обеспечение личной безопасности граждан;
- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- оказание помощи правоохранным органам в раскрытии конкретных преступлений, борьбе с хулиганством, пьянством, наркоманией, хищениями собственности;
- взаимодействие с советами ОПОП и другими общественными формированиями в осуществлении индивидуальной воспитательной работы с правонарушителями.

**Постановление главы местного самоуправления
Белгородской области. 2002 г.**

Типовое положение

О СОВЕТАХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПУНКТОВ ОХРАНЫ ПОРЯДКА

1. Общие положения

1.1 Советы общественных пунктов охраны общественного порядка создаются для содействия органам местной власти в обеспечении общественного порядка и профилактике правонарушений по месту жительства граждан в городских микрорайонах и населенных пунктах сельской местности. Они объединяют усилия отрядов содействия милиции, добровольных народных дружин, комиссий по делам несовершеннолетних, домовых (уличных) комитетов, участвующих в обеспечении правопорядка на закрепленной территории.

1.2. За каждым микрорайоном города, района в городе, сельском населенном пункте решением главы администрации города (района, поселка, села) закрепляются предприятия, учреждения и организации, трудовые коллективы которые участвуют в работе общественных органов, и создаются необходимые условия для эффективной деятельности советов ОПОП.

1.3. Учредителями советов ОПОП выступают члены трудовых коллективов предприятий, учреждений, организаций, а также граждане и юридические лица – общественные объединения.

1.4 Решение о создании и прекращении деятельности совета ОПОП, утверждение его устава, формирование руководящих и контрольно-ревизионных органов принимаются на общем собрании учредителей.

1.5. Руководство советом ОПОП осуществляет глава администрации города (района, поселка, села) через своих представителей (должностных лиц), регулярно заслушивая их отчеты о проводимой работе, информацию и сообщения руководителей предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности и ведомственной подчиненности по вопросам организации помощи в укреплении общественного порядка и профилактике правонарушений.

1.6. Администрация города (района, поселка, села) совместно с территориальным органом внутренних дел оказывает методическую и практическую помощь советам ОПОП в организации его работы.

1.7. Предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности и ведомственной подчиненности, расположенные в населенном пункте, оказывают содействие Советам ОПОП в осуществлении их уставной деятельности.

1.8. Органы внутренних дел обеспечивают ОПОП инструктивно-методическими рекомендациями, юридической консультацией, предоставляют необходимую информацию о состоянии общественного порядка. Объем и содержание указанной информации определяет руководитель соответствующего органа внутренних дел.

2. Основные направления деятельности ОПОП

2.1. Основные направления деятельности совета ОПОП населенного пункта являются:

- изучение причин и условий, способствующих совершению правонарушений в закрепленном населенном пункте;
- содействие органам внутренних дел в осуществлении мероприятий, связанных с выявлением лиц, ведущих антиобщественный образ жизни, нарушающий правила общежития, не занимающихся воспитанием детей, либо отрицательно влияющих на них своим поведением, осуществление свободы;
- организация работы и координация действий общественных органов правоохранительного характера, имеющих в населенном пункте, по поддержанию общественного порядка и проведению индивидуальной воспитательной работы с правонарушителями и подростками, склонными к совершению правонарушений, осуществление над ними шефства;
- информирование руководителей предприятий, учреждений, организаций, расположенных в населенном пункте, о причинах и условиях, способствующих совершению правонарушений;
- проведение собраний, сходов граждан по вопросам укрепления общественного порядка и профилактики правонарушений;
- пропаганда правовых знаний среди населения.

18 апреля 1991 г.

№ 1026-1

РОССИЙСКАЯ СОВЕТСКАЯ ФЕДЕРАТИВНАЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА

ЗАКОН «О МИЛИЦИИ»

(Извлечение)

Раздел I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Милиция в РСФСР

Милиция в РСФСР – система государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств и наделенных правом применения мер принуждения.

Милиция входит в систему Министерства внутренних дел РСФСР.

Статья 2. Задачи милиции

Задачами милиции являются:

- обеспечение личной безопасности граждан;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- раскрытие преступлений;
- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

- оказание помощи в пределах, установленных настоящим Законом, гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям в осуществлении их законных прав и интересов.

Иные задачи на милицию могут быть возложены только законом.

Статья 3. Принципы деятельности милиции

Деятельность милиции строится в соответствии с принципами законности, гуманизма, уважения прав человека, гласности.

Милиция решает стоящие перед ней задачи во взаимодействии с другими государственными органами, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами.

Статья 4. Правовая основа деятельности милиции

Правовую основу деятельности милиции составляют Конституция РСФСР, настоящий Закон, другие законы и правовые акты РСФСР, Конституции, законы и другие правовые акты республик, входящих в состав РСФСР, акты местных Советов народных депутатов, изданные в пределах их полномочий.

В своей деятельности милиция руководствуется также законами и иными правовыми актами Союза ССР, действующими на территории РСФСР в соответствии с законодательством РСФСР.

Статья 5. Деятельность милиции и права граждан

Милиция защищает человека независимо от его гражданства, места жительства, социального, имущественного и должностного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, возраста, образования, языка, отношения к религии, политических и иных убеждений.

Милиции запрещается прибегать к обращению, унижающему достоинство человека.

Всякое ограничение граждан в их правах и свободах милицией допустимо лишь на основаниях и в порядке, прямо предусмотренных законом.

Сотрудник милиции во всех случаях ограничения прав и свобод гражданина обязан разъяснить ему основание и повод такого ограничения, а также возникающие в связи с этим его права и обязанности.

Милиция предоставляет возможность задержанным лицам реализовать установленное законом право на юридическую помощь; сообщает по их просьбе (а в случае задержания несовершеннолетних - в обязательном порядке) о задержании их родственникам, администрации по месту работы или учебы; при необходимости принимает меры к оказанию им доврачебной помощи, а также к устранению опасности чьей-либо жизни, здоровью или имуществу, возникшей в результате задержания указанных лиц.

Милиция не имеет права разглашать сведения, относящиеся к личной жизни гражданина, порочащие его честь и достоинство или могущие повредить его законным интересам, если исполнение обязанностей или правосудие не требуют иного.

Раздел II. ОРГАНИЗАЦИЯ МИЛИЦИИ В РСФСР

Статья 7. Система милиции и ее подчиненность

Милиция в РСФСР подразделяется на криминальную милицию и милицию общественной безопасности (местную милицию).

В своей деятельности милиция подчиняется Министерству внутренних дел РСФСР, министерствам внутренних дел входящих в РСФСР республик, а милиция общественной безопасности (местная милиция), кроме того, соответствующим Советам народных депутатов и их исполнительным комитетам.

Министр внутренних дел РСФСР осуществляет руководство всей милицией республики.

Руководство милицией в республиках, входящих в состав РСФСР, осуществляют министры внутренних дел этих республик, назначаемые и освобождаемые от должности Верховными Советами республик по согласованию с министром внутренних дел РСФСР.

В краях, областях, автономных областях и округах, в городах Москве и Ленинграде милицией руководят начальники управлений (главных управлений) внутренних дел исполнительных комитетов Советов народных депутатов краев, областей, автономных областей и округов, городов Москвы и Ленинграда, назначаемые министром внутренних дел РСФСР по согласованию с исполнительными комитетами соответствующих Советов народных депутатов с последующим утверждением на сессии этих Советов.

В районах, городах, районах городов милицией руководят начальники отделов (управлений) внутренних дел исполнительных комитетов районных, городских, районных в городах Советов народных депутатов, назначаемые министрами внутренних дел республик, входящих в состав РСФСР, начальниками управлений (главных управлений) внутренних дел краев, областей, автономных областей и округов, городов Москвы и Ленинграда по согласованию с исполнительными комитетами соответствующих Советов народных депутатов с последующим утверждением на сессии этих Советов.

На железнодорожном, водном и воздушном транспорте руководство милицией осуществляют соответствующие начальники управлений и отделов внутренних дел на транспорте МВД РСФСР.

Статья 8. Криминальная милиция

Основными задачами криминальной милиции являются предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, по делам о которых обязательно производство предварительного следствия, а также организация и осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством.

В состав криминальной милиции входят оперативно-розыскные, научно-технические и иные подразделения, необходимые для решения стоящих перед ней задач и оказания помощи милиции общественной безопасности (местной милиции).

Численность криминальной милиции устанавливается Советом Министров РСФСР.

Создание, реорганизация и ликвидация подразделений криминальной милиции осуществляются в порядке, определяемом Советом Министров РСФСР.

Начальники криминальной милиции республик, входящих в РСФСР, краев, областей, автономных областей и округов, городов Москвы и Ленинграда назначаются на должность и освобождаются от нее министром внутренних дел РСФСР и являются по должности заместителями соответствующих министров внутренних дел республик или начальников органов внутренних дел.

Начальники криминальной милиции районов, городов, районов в городах назначаются на должность и освобождаются от нее министрами внутренних дел входящих в РСФСР республик, начальниками управлений (главных управлений) внутренних дел краев, областей, автономных областей и округов, городов Москвы и Ленинграда и являются по должности заместителями начальников соответствующих органов внутренних дел.

Начальники иных подразделений криминальной милиции назначаются на должность и освобождаются от должности в порядке, определяемом министром внутренних дел РСФСР.

Статья 9. Милиция общественной безопасности (местная милиция)

Основными задачами милиции общественной безопасности (местной милиции) являются обеспечение личной безопасности граждан, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно, а также оказание в пределах компетенции милиции помощи гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям.

В состав милиции общественной безопасности (местной милиции) входят дежурные части, подразделения патрульно-постовой службы, государственной автомобильной инспекции, охраны объектов по договорам, участковые инспектора милиции, изоляторы для временного содержания задержанных и заключенных под стражу лиц и иные подразделения, необходимые для решения стоящих перед ней задач.

Численность милиции общественной безопасности (местной милиции), содержащейся за счет республиканского бюджета РСФСР, устанавливается Советом Министров РСФСР.

Численность милиции общественной безопасности (местной милиции), содержащейся за счет бюджетов республик, входящих в состав РСФСР, и местных бюджетов, устанавливается соответственно Советами Министров входящих в состав РСФСР республик и исполнительными комитетами Советов народных депутатов краев, областей, автономных областей и округов, городов Москвы и Ленинграда. Перечень подразделений милиции общественной безопасности (местной милиции), содержащихся за счет указанных бюджетов, определяется Советом Министров РСФСР. Устанавливаемая их численность не должна быть ниже нормативов, утвержденных Министерством внутренних дел РСФСР.

Верховные Советы республик, входящих в состав РСФСР, Советы народных депутатов краев, областей, автономных областей и округов, городов Москвы и Ленинграда, районов, городов, районов в городах, поселков, сельских населенных пунктов и иных административно-территориальных единиц, образуемых в соответствии с законами РСФСР и республик, входящих в состав РСФСР, вправе за счет средств собственных бюджетов устанавливать дополнительную численность подразделений милиции общественной безопасности (местной милиции).

Создание, реорганизация и ликвидация подразделений милиции общественной безопасности (местной милиции), содержащихся за счет республиканского бюджета РСФСР, осуществляются в порядке, определяемом Советом Министров РСФСР.

Создание, реорганизация и ликвидация подразделений милиции общественной безопасности (местной милиции), содержащихся за счет бюджетов республик, входящих в состав РСФСР, и местных бюджетов, осуществляются Советами Министров входящих в состав РСФСР республик и исполнительными комитетами Советов народных депутатов краев, областей, автономных областей и округов, городов Москвы и Ленинграда по согласованию с Министерством внутренних дел РСФСР.

Создание, реорганизация и ликвидация подразделений милиции общественной безопасности (местной милиции) по охране объектов по договорам осуществляются в порядке, определяемом министром внутренних дел РСФСР. Перечень объектов собственности, подлежащих обязательной охране подразделениями милиции, устанавливается Советом Министров РСФСР.

Начальники милиции общественной безопасности (местной милиции) районов, городов, районов в городах, областей, краев, автономных округов и областей, республик, входящих в РСФСР, утверждаются в должности и освобождаются от нее исполнительными комитетами соответствующих Советов народных депутатов и Советами Министров республик по представлению начальников соответствующих органов внутренних дел и министров внутренних дел республик и являются по должности заместителями этих министров или начальников.

Начальники милиции общественной безопасности на транспорте назначаются на должность и освобождаются от должности в порядке, определяемом министром внутренних дел РСФСР.

Раздел III. ОБЯЗАННОСТИ И ПРАВА МИЛИЦИИ

Статья 10. Обязанности милиции

Милиция в соответствии с поставленными перед ней задачами обязана:

1) предотвращать и пресекать преступления и административные правонарушения; выявлять обстоятельства, способствующие их совершению, и в пределах своих прав принимать меры к устранению данных обстоятельств;

2) оказывать помощь гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном либо ином состоянии, опасном для их здоровья и жизни;

3) принимать и регистрировать заявления, сообщения и иную поступающую информацию о преступлениях, административных правонарушениях и событиях, угрожающих личной или общественной безопасности, своевременно принимать меры, предусмотренные законодательством;

4) выявлять и раскрывать преступления;

5) возбуждать уголовные дела, производить дознание и осуществлять неотложные следственные действия;

6) разыскивать лиц, совершивших преступления, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных в случаях, предусмотренных законодательством, а также разыскивать похищенное имущество;

7) осуществлять по подведомственности производство по делам об административных правонарушениях;

8) обеспечивать правопорядок на улицах, площадях, в парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах и других общественных местах;

9) регулировать дорожное движение; контролировать соблюдение установленных правил, нормативов и стандартов, действующих в сфере безопасности дорожного движения; производить регистрацию и учет автотранспортных средств, а также выдачу удостоверений на право управления автотранспортными средствами;

10) выдавать в соответствии с законодательством разрешения на приобретение, хранение, ношение и перевозку огнестрельного оружия, боеприпасов к нему, взрывчатых материалов, а также на открытие и функционирование объектов, где они обращаются; контролировать соблюдение установленных правил обращения и функционирования указанных предметов и объектов;

11) охранять на основе договоров с собственниками принадлежащее им имущество, инспектировать подразделения охраны предприятий, учреждений и организаций;

12) проводить экспертизы по уголовным делам и по делам об административных правонарушениях, а также научно-технические исследования по материалам оперативно-розыскной деятельности;

13) принимать при авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях и других чрезвычайных событиях неотложные меры по спасению людей и оказанию им первой медицинской помощи, а также по охране имущества, оставшегося без присмотра; участвовать в соответствии с законом в обеспечении правового режима чрезвычайного или военного положения в случае их введения на территории РСФСР или в отдельных местностях, а также в проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий;

14) исполнять в пределах своей компетенции определения судов, постановления судей, письменные поручения прокурора, следователя о приводе лиц, уклоняющихся от явки по вызову, о заключении под стражу, производстве ро-

зыскных, следственных и иных предусмотренных законом действий, оказывать им содействие в производстве отдельных процессуальных действий;

15) исполнять определения (постановления) суда (судьи) об административном аресте;

16) охранять, конвоировать и содержать задержанных и лиц, заключенных под стражу;

17) контролировать соблюдение гражданами и должностными лицами установленных правил паспортной системы, а также соблюдение иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда через территорию РСФСР;

18) контролировать в пределах своей компетенции соблюдение лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них в соответствии с законом ограничений; участвовать в предусмотренных законом случаях и порядке в контроле за поведением лиц, условно осужденных к лишению свободы с обязательным привлечением к труду, лиц, условно освобожденных из мест лишения свободы с обязательным привлечением к труду, а также лиц, осужденных к лишению свободы, в отношении которых исполнение приговора отсрочено;

19) выдавать в соответствии с законодательством разрешения на создание негосударственных детективных служб, контролировать соблюдение ими установленных законом положений о деятельности этих служб;

20) принимать неотложные меры по обеспечению сохранности бесхозного имущества и кладов до передачи их в ведение соответствующих государственных органов и должностных лиц;

21) обеспечивать сохранность найденных и сданных в милицию документов, вещей, ценностей и другого имущества, принимать меры по их возврату законным владельцам либо по реализации в установленном порядке;

22) осуществлять привод в учреждения здравоохранения по их представлениям, санкционированным прокурором, уклоняющихся от явки по вызову лиц, которые страдают хроническим алкоголизмом, наркоманией, венерическими заболеваниями или заражены вирусом иммунодефицита человека;

23) помогать в пределах предоставленных прав народным депутатам, кандидатам в народные депутаты, должностным лицам государственных органов и учреждений, а также представителям общественных объединений в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность;

24) принимать предусмотренные законом меры по охране потерпевших, свидетелей и других участников уголовного процесса, а также членов их семей и близких, если здоровье, жизнь или имущество данных лиц находятся в опасности.

Статья 11. Права милиции

Милиции для выполнения возложенных на нее обязанностей предоставляется право:

1) требовать от граждан и должностных лиц прекращения преступления или административного правонарушения, а также действий, препятствующих осуществлению полномочий милиции, законной деятельности народных депу-

татов, кандидатов в народные депутаты, представителей государственных органов, учреждений и общественных объединений;

2) проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие личность, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления или административного правонарушения;

3) вызывать граждан и должностных лиц по делам и материалам, находящимся в производстве милиции; подвергать приводу в случаях и в порядке, предусмотренном уголовно-процессуальным законодательством и законодательством об административных правонарушениях, граждан и должностных лиц, уклоняющихся без уважительных причин от явки по вызову;

4) получать от граждан и должностных лиц необходимые объяснения, сведения, справки, документы и копии с них;

5) составлять протоколы об административных правонарушениях, осуществлять административное задержание и применять другие предусмотренные законодательством об административных правонарушениях меры;

6) производить в предусмотренных законом случаях и порядке уголовно - процессуальные действия;

7) задерживать и содержать под стражей в соответствии с законом лиц, подозреваемых в совершении преступления, а также лиц, в отношении которых мерой пресечения избрано заключение под стражу;

8) задерживать и содержать в милиции на основаниях и в порядке, предусмотренных законодательством, лиц, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания и административного ареста, для последующей передачи их соответствующим органам и учреждениям;

9) задерживать и доставлять в специальные учреждения лиц, уклоняющихся от прохождения назначенных им в установленном законом порядке принудительных мер медицинского и воспитательного характера;

10) задерживать и доставлять в приемники-распределители лиц в случаях и порядке, предусмотренных законом;

11) доставлять в медицинские учреждения либо в дежурные части милиции и содержать в них до вытрезвления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, либо могущих причинить вред окружающим или себе, а находящихся в жилище – по письменному заявлению проживающих там граждан, если есть основания полагать, что поведение указанных лиц представляет опасность для их здоровья, жизни и имущества;

12) задерживать военнослужащих, подозреваемых в совершении преступления или административного правонарушения, до передачи их военным патрулям, военному коменданту, командирам воинских частей или военным комиссарам;

13) вносить в соответствии с законом в государственные органы, на предприятия, в учреждения, организации и общественные объединения обязательные для рассмотрения представления и предложения об устранении обстоятельств, способствующих совершению правонарушений;

14) осуществлять предусмотренные законодательством учеты лиц, предметов и фактов и использовать данные этих учетов;

15) производить регистрацию, фотографирование, звукозапись, кино- и видеосъемку, дактилоскопирование лиц, заключенных под стражу, задержанных по подозрению в совершении преступления или занятии бродяжничеством, обвиняемых в совершении умышленных преступлений, подвергнутых административному аресту, а также лиц, подозреваемых в совершении административного правонарушения при невозможности установления их личности;

16) осуществлять в соответствии с законодательством оперативно - розыскные меры;

17) применять предусмотренные законом меры по контролю за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, условно осужденными к лишению свободы с обязательным привлечением к труду и условно освобожденными из мест лишения свободы с обязательным привлечением к труду, а также осужденными к лишению свободы, в отношении которых исполнение приговора отсрочено;

18) входить беспрепятственно в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территорию и в помещения, занимаемые предприятиями, учреждениями, организациями, и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, либо при наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается преступление, произошел несчастный случай, а также для обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизоотиях и массовых беспорядках.

Обо всех случаях проникновения в жилище против воли проживающих в нем граждан милиция уведомляет прокурора в течение 24 часов;

19) проводить в установленном законом порядке освидетельствование лиц, подозреваемых в совершении преступления или административного правонарушения, для определения наличия в организме алкоголя или наркотических средств либо направлять или доставлять данных лиц в медицинское учреждение, если результат освидетельствования необходим для подтверждения или опровержения факта правонарушения или объективного рассмотрения дела о правонарушении;

20) производить по решению начальника органа милиции или его заместителя оцепление (блокирование) участков местности при ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф, проведении карантинных мероприятий в случае эпидемий, пресечении массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий, учреждений и организаций, а также при розыске совершивших побег осужденных и лиц, заключенных под стражу, преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, осуществляя при необходимости досмотр транспортных средств.

При этом милицией принимаются меры к обеспечению нормальной жизнедеятельности населения и функционирования народного хозяйства в данной местности;

21) производить в соответствии с законодательством досмотр ручной клади и багажа пассажиров гражданских воздушных судов, а при необходимости – и личный досмотр пассажиров;

22) временно ограничивать или запрещать движение транспорта и пешеходов на улицах и дорогах, а также не допускать граждан на отдельные участки местности и объекты, обязывать их остаться там или покинуть эти участки и

объекты в целях защиты здоровья, жизни и имущества граждан, проведения следственных и розыскных действий;

23) запрещать эксплуатацию транспортных средств, техническое состояние которых не отвечает установленным требованиям, останавливать транспортные средства и проверять документы на право пользования и управления ими, а также документы на транспортное средство и перевозимый груз; осуществлять с участием водителей или граждан, сопровождающих грузы, осмотр транспортных средств и грузов; производить досмотр транспортных средств при подозрении, что они используются в противоправных целях; отстранять от управления транспортными средствами лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, а равно не имеющих документов на право управления или пользования транспортным средством; ограничивать или запрещать проведение ремонтно-строительных и других работ на улицах и дорогах, если не соблюдаются требования по обеспечению общественной безопасности;

24) осматривать места хранения и использования огнестрельного оружия, боеприпасов к нему и взрывчатых материалов, а также объекты, где они обращаются; при выявлении нарушений установленных правил давать обязательные предписания гражданам и должностным лицам об устранении этих нарушений, изымать указанные предметы, запрещать деятельность соответствующих объектов, аннулировать выданные разрешения и применять иные меры, предусмотренные законодательством;

25) при наличии данных о влекущем уголовную или административную ответственность нарушении законодательства, регулирующего финансовую, хозяйственную, предпринимательскую и торговую деятельность: беспрепятственно входить в помещения, занимаемые предприятиями, учреждениями, организациями независимо от подчиненности и форм собственности (кроме иностранных дипломатических представительств), в производственные помещения, используемые гражданами для занятия индивидуальной и иной трудовой деятельностью и другими видами предпринимательства; проводить с участием собственника имущества либо его представителей или уполномоченных им лиц осмотр производственных, складских, торговых и иных служебных помещений, транспортных средств, других мест хранения и использования имущества; изымать необходимые документы на материальные ценности, денежные средства, кредитные и финансовые операции, а также образцы сырья и продукции; опечатывать кассы, помещения и места хранения документов, денег и товарно-материальных ценностей; проводить контрольные закупки; требовать обязательного проведения проверок, инвентаризаций и ревизий производственной и финансово-хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций; получать от их должностных и материально-ответственных лиц сведения и объяснения по фактам нарушения законодательства;

26) аннулировать при выявлении нарушений установленных правил деятельности негосударственными детективными службами разрешения на их создание и применять другие предусмотренные законом меры;

27) изымать у граждан и должностных лиц документы, имеющие признаки подделки, а также вещи, предметы и вещества, изъятые из гражданского оборота, находящиеся у граждан без специального разрешения, хранить бесхозное имущество и в установленном порядке решать вопрос об их дальнейшей принадлежности;

28) использовать транспортные средства предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений или граждан, кроме принадлежащих дипломатическим, консульским и иным представительством иностранных государств, международным организациям и транспортным средств специального назначения, для проезда к месту стихийного бедствия, доставления в лечебные учреждения граждан, нуждающихся в срочной медицинской помощи, преследования лиц, совершивших преступления, и доставления их в милицию, а также для транспортировки поврежденных при авариях транспортных средств и проезда к месту происшествия или сбора личного состава милиции по тревоге в случаях, не терпящих отлагательства, с отстранением при необходимости водителей от управления этими средствами;

29) пользоваться беспрепятственно в служебных целях средствами связи, принадлежащими предприятиям, учреждениям, организациям, общественным объединениям и гражданам;

30) получать безвозмездно от предприятий, организаций, учреждений и граждан информацию, за исключением случаев, когда законом установлен специальный порядок получения соответствующей информации;

31) использовать безвозмездно возможности средств массовой информации для установления обстоятельств преступлений, а также лиц, их совершивших, для розыска лиц, скрывшихся от дознания, следствия и суда, и лиц, без вести пропавших;

32) привлекать граждан с их согласия к сотрудничеству; объявлять о назначении вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших, и выплачивать его гражданам и организациям; поощрять граждан, оказавших помощь милиции в выполнении иных возложенных на нее обязанностей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Актуальные проблемы истории советской милиции. – Минск, 1991.
2. Акулинин Е.П. Инструкция для городских городской полиции. – Одесса, 1912.
3. Баранов В.В. Организационно-правовые основы деятельности народной милиции Временного правительства в 1917 г.: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 1993.
4. Баранов П.П., Макеев В.В., Назаров В.А. Календарь-справочник сотрудника ОВД на 2001 год. – Ростов-на-Дону, 2001.
5. Борисов А.В. Руководители карательных органов дореволюционной России. – М., 1979.
6. Борисов А.В., Колодкин Л.М. Становление и развитие юридического образования в дореволюционной России. – М., 1991.
7. Борисов А.В., Дугин А.Н., Малыгин А.Я. и др. Полиция и милиция России: страницы истории. – М., 1995.
8. Борисов А.В. Министры внутренних дел России. 1802 – октябрь 1917. – СПб.: Фонд «Университет», 2002.
9. Борисов А.В. Министерство внутренних дел и Министерство полиции России (1802 г. – октябрь 1917 г.) // История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. Вып. 1. – М.: ВНИИ МВД России, 1999.
10. Биленко С.В., Максименко Н.П. Этапы развития советской милиции. – М., 1972.
11. Власов В.И., Гончаров Н.Ф. Организация розыска преступников в России в IX-XX веках: (Историко-правовое исследование): Монография: В 2-х частях. – Домодедово, 1997.
12. Власов В.И., Гончаров Н.Ф. История розыскного процесса в России (законодательство и практика): Монография. – Домодедово, 1997.
13. Власов В.И., Гончаров Н.Ф. Взгляд на причины преступности в России за тысячелетие: Монография. – Домодедово, 1998.
14. Власов В.И., Гончаров Н.Ф. Уголовные наказания в России (история законодательства и практика его применения): Монография. – Домодедово, 1997.
15. Вобликов А.В. ОВД в системе политической власти: Монография. – М.: НИ МВД России, 1999.
16. Возный А.Ф. Петрашевский и царская тайная полиция. – Киев, 1985.
17. Возный А.Ф. Полицейский сыск и кружок петрашевцев. – Киев, 1976.
18. Воробейникова Т.У., Дубровина А.Б. Преобразование административного полицейского аппарата, суда и тюремной системы России во второй половине XIX в. – Киев, 1973.
19. Глушаченко С.Б., Гундарин О.Т., Гутман М.Ю. и др. История органов внутренних дел: Учебное пособие в схемах и таблицах / Под ред. В.П. Сальникова. – СПб., 2001.
20. Гундарин О.Т., Мушкет И.М., Хохлов Е.Б. Полицейское (административное) право Российской Империи: опыт юридической библиографии. – СПб., 1999.

21. Гоголевский А.В. Министерство внутренних дел и кризис самодержавия (XIX – начало XX в.) // Министерство внутренних дел: страницы истории (1802–2002 гг.). – СПб.: Фонд «Университет», 2001.
22. Дворянов В.Н. В сибирской дальней стороне... Очерки истории царской каторги и ссылки в 60-е годы XVIII в. – Минск, 1971.
23. Деятельность милиции по обеспечению движения транспорта и пешеходов (1917 - 1936 гг.): Сборник документов. – М.: Академия МВД СССР, 1987.
24. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1983.
25. Еропкин М.Н., Кузнецова А.А. Становление советской милиции: Учебное пособие. – Горький: ГВШ МВД СССР, 1979.
26. Желудкова Т.И. Основные направления деятельности полиции дореволюционной России по охране феодального и буржуазного общественного порядка. – М., 1977.
27. Желудкова Т.И., Хоботов А.Н. Из истории развития паспортной системы в СССР (1917–1974 гг.): Учебное пособие. – М., 1992.
28. Жухрай В. Тайны царской охранки: Авантюристы и провокаторы. – М., 1991.
29. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. – М., 1978.
30. Иван Путилин – гениальный сыщик из Приосколья //Белгородская правда. 6 сентября. 1997.
31. История полиции России: Учебное пособие. – М., 2000.
32. История органов внутренних дел России. Выпуск 1,2: Сборник научных трудов. – М., 1999.
33. История органов внутренних дел в дореволюционной России. – М., 1984.
34. История полиции дореволюционной России: Сборник документов и материалов по истории государства и права: Учебное пособие / Сост. В.М. Курицын, Р.С. Мулукаев, В.П. Коряков. – М., 1981.
35. История советской милиции / Под ред. Н.А. Щелокова. Т.1-2. – М., 1977.
36. История сыска в России. В 2-х кн. – Кн.1. / Автор-составитель П.А. Кошель. – Минск, 1996.
37. Карпикова И.С. Органы русского государства, выполняющие функции полиции до XVIII в. // Вестник Московского университета. 1972. № 3.
38. Киссис М.П. Основные этапы истории советской милиции. – М., 1965.
39. Курицын В.М. Буржуазные реформы буржуазного государственного аппарата и развитие права России в 60-80-е годы XIX в. – М., 1992.
40. Коваль И.Я. Жестокая борьба. Из истории Московского уголовного розыска. – М., 1963.
41. Кондрашов Б.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Российский закон о милиции. – М., 1992.
42. Концепция развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России // Милиция. 1996. № 6.

43. Кошель П.И. История наказаний в России. История российского терроризма. – М., 1995.
44. Кошко А.Ф. Среди убийц и грабителей. Воспоминания бывшего начальника Московской сыскальной полиции. – М., 1995.
45. Лебина Н.В. Теневые стороны жизни советского города 1920 - 1930-х гг. // Вопросы истории. 1994. № 2.
46. Ленин В.И. О пролетарской милиции. Полн. собр. соч. Т. 31.
47. Ленче Ж., Зинберг Г. Террористы и охранка. – М., 1991.
48. Литвинов Л.Ф. Развитие органов пожарной охраны в СССР. – М., 1976.
49. Лядов А.О. Деятельность сыскального отделения Санкт-Петербурга // Министерство внутренних дел: страницы истории (1802–2002 гг.). – СПб.: Фонд «Университет», 2001.
50. Макеев В.В. Милиция Российской Федерации: история и современность. Хронологический справочник. – Ростов-на-Дону, 1997.
51. Министерство внутренних дел России: задачи, функции, структура: Монография / Г.Д. Долженкова, В.И. Полубинский. – М.: ВНИИ МВД России, 2002.
52. Мулукаев Р.С. Полиция и тюремное учреждение дореволюционной России. – М., 1964.
53. Мулукаев Р.С. Система органов внутренних дел дореволюционной России. – М., 1979.
54. Мулукаев Р.С. Политическая полиция дореволюционной России, ее реакционный, антинародный характер. – М., 1986.
55. Мулукаев Р.С. Уголовная полиция дореволюционной России, ее классовая сущность. – М., 1979.
56. Мулукаев Р.С. Советская милиция и исправительно-трудовые учреждения. – М., 1965.
57. Мулукаев Р.С., Скилыгин А.Т. История советской милиции: Хронологический справочник. – Л., 1976.
58. Мулукаев Р.С., Суслов В.М. Функции милиции по предупреждению преступлений. – М., 1991.
59. Мулукаев Р.С. Полиция России (IX в.-нач. XX в.). - Н.Новгород, 1993.
60. Мушкет И.И. Реформа полиции во второй половине XIX – начале XX в. // Министерство внутренних дел: страницы истории (1802– 002 гг.). – СПб.: Фонд «Университет», 2001.
61. Нарбутов Р.В. Проект создания государственной стражи империи 1907 г.: Страницы истории полиции России // Совершенствование деятельности органов внутренних дел в условиях судебно-правовой реформы. – М., 1990.
62. Николаевский В.И. История одного предателя. Террористы и политическая полиция. – М., 1991.
63. Николаев П.Ф. Советская милиция Сибири (1917-1922 гг.). – Омск, 1967.
64. Овченко Ю.Ф. Полицейская реформа В.К.Плеве // Вопросы истории. 1993. № 8.
65. Овченко Ю.Ф. Московская «охранка» на рубеже веков // Отечественная история. № 3.

66. Органы и войска МВД России: Краткий исторический очерк. – М. 1996.
67. Остроумов С.С. Преступность и ее причины в дореволюционной России: 1826-1880). – М., 1980.
68. Полиция и милиция России: страницы истории. – М., 1995.
69. Полозков А.А. и др. Участие органов внутренних дел и внутренних войск МВД России в разрешении межнациональных конфликтов: Учебное пособие. Белгород. 1999.
70. Путилин И.Д. Среди убийц и грабителей: Записки начальника Санкт-Петербургской сыскной полиции. – М., 1995.
71. Профсоюзные и общественные начала в деятельности ОВД: История и современность. – М., 1990.
72. Портнов В.П. ВЧК (1917-1922 гг.). – М.: Юридическая литература, 1987.
73. Реент Ю.А. Уездная полицейская стража Российской империи // История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. Вып. 1. – М.: ВНИИ МВД России, 1999.
74. Российский сыщик: Художественно-публицистический сборник. – Пермь, 1993.
75. Сборник документов по истории органов внутренних дел. Вып. I. – М., 1979-1981.
76. Сборник законодательных документов по организации и деятельности советской милиции: 1917- 1934 гг. – М., 1957.
77. Сборник законодательных актов по советскому исправительно-трудовому праву. – М., 1959.
78. Сибирская милиция (1918-1919 гг.): Сб. нормативно-правовых документов / Сост. С.П.Звягин, Л.И. Петрушева. – Кемерово, 1997.
79. Сизиков М.И. Политический режим и полиция в России в 40-60 гг. XVII в. // Правовые идеи и государственные учреждения: Историко-юридические исследования. – Свердловск, 1980.
80. Сизиков М.И., Борисов А.В., Скрипилев А.Е. История полиции России: 1718-1917 гг. – М., 1992.
81. Сизиков М.И. Политический режим и полиция в России в 40-60-е гг. XVIII в. // Правовые идеи и государственные учреждения (Историко-юридические исследования). – Свердловск, 1980.
82. Сизиков М.И. Политическая реформа Петра I // Правоведение. 1992. № 2.
83. Спецслужбы. История и современность. – Ростов-на-Дону. 1998.
84. Советская милиция и современность. 1917/1987. – М., 1987.
85. Советская милиция: История и современность: 1917 - 1987 гг. - М., 1987.
86. Становление и развитие в системе ОВД аппаратов по борьбе с преступностью: 1917 - 1936 гг.: Сборник документов. – М., 1986.
87. Спиридович А. Записки жандарма. – М., 1991.
88. Тарасов А. Червонцы из жидкого золота: очерки о работниках службы по борьбе с экономической преступностью Московской области. – М., 1997.
89. Тарасов И. Личное задержание как полицейская мера безопасности:

Полицейский арест в России. – Ярославль, 1986.

90.Тихомиров Л.А. Заговорщики и полиция. – М., 1930.

91.Троицкий И.М. III отделение при Николае I. – Л., 1990.

92.Филиппова Н.И. Карьера Петра Шувалова // Родина. 1994. № 8.

93.Федоров В.И., Доронин А.М. Деятельность Департамента полиции по предупреждению и пресечению государственных преступлений на границах Российской Империи в XIX–начале XX в.// Министерство внутренних дел: страницы истории (1802 – 2002 гг.). – СПб.: Фонд «Университет», 2001.

94.Черникова Т.В. «Государево слово и дело» во времена Анны Иоановны // Вопросы истории. 1989. № 5.

95.Шелкопляс В.А. Полицейская реформа в России в 60-х гг. XIX в. – Минск, 1981.

96.Эйдельман Н. Из потаенной истории России. XVIII-XIX вв. – М., 1993.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Раздел I. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В «ДОСОВЕТСКИЙ» ПЕРИОД (IX-начало XX вв.)	4
Тема 1. Органы внутренних дел в IX–первой половине XIX вв.	4
1. Органы, осуществляющие полицейские функции до создания регулярной полиции (IX – XVII вв.)	4
2. Становление регулярной полиции в первой четверти XVIII века	12
3. Полиция Российской империи в середине XVIII века	22
4. Органы внутренних дел в годы правления Екатерины II	33
5. Министерская реформа 1802 г. и развитие органов внутренних дел в первой четверти XIX в	47
6. Органы внутренних дел в годы царствования Николая I	54
Тема 2. Органы внутренних дел во второй половине XIX–начале XX вв.	59
1. Реформы органов внутренних дел в царствование Александра II	59
2. Органы внутренних дел в начале XX века	67
Раздел II. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В «СОВЕТСКИЙ» И «ПОСТСОВЕТСКИЙ» ПЕРИОД (1917–2004 гг.)	83
Тема 1. Органы внутренних дел в 1917–1922 гг.	83
1. Февральская революция и изменения в системе органов охраны общественного порядка	83
2. Октябрьский переворот и формирование советских органов внутренних дел	90
3. Организация органов внутренних дел белых правительств	100
Тема 2. Органы внутренних дел в 20-х - первой половине 50-х гг.	107
1. Развитие органов внутренних дел 20-30-х гг.	107
2. Органы внутренних дел в годы Великой Отечественной войны	131
3. Органы внутренних дел в первое послевоенное десятилетие (1945-1953 гг.)	134
Тема 3. Органы внутренних дел во второй половине 50–70-х гг.	136
1. Развитие органов внутренних дел в годы хрущевской «оттепели»	136
2. Органы внутренних дел во второй половине 60 – 70-х гг.	139

Тема 4. Органы внутренних дел с начала 80-х годов по настоящее время	141
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ДОКУМЕНТЫ «ДОРЕВОЛЮЦИОННОГО» ПЕРИОДА РОССИИ	151
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ДОКУМЕНТЫ «СОВЕТСКОГО» ПЕРИОДА	173
ЛИТЕРАТУРА	223

Диденко Александр Алексеевич,
кандидат юридических наук

Меняйло Дмитрий Васильевич,
кандидат юридических наук

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

учебное пособие

Редактор Т.Ф. Миллер
Компьютерная верстка О.А. Домашова

Подписано в печать 27.10.2005, уч.- изд.л. 16,1, бумага офсетная, печать ризография
Тираж экз. Заказ №

Белгородский юридический институт МВД России
Участок оперативной полиграфии
г. Белгород, ул. Горького, 71

