

**БРЯНСКИЙ ФИЛИАЛ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Учебно-методическое пособие

для курсантов Брянского филиала

Московского университета МВД России

(Специальность 030.501.65 – «Юриспруденция»,
030.505.65 – «Правоохранительная деятельность»,
030.505.51 – «Правоохранительная деятельность»)

Брянск 2006

ББК 67.401

Р 95

Рассмотрено и рекомендовано к печати Советом Брянского филиала
Московского университета МВД России

Учебно-методическое пособие подготовлено доцентом кафедры гуманитарных дисциплин Брянского филиала Московского университета МВД России, кандидатом исторических наук В.Е. Рымаревым.

Рецензенты:

Михальченко С.И. – доктор исторических наук, профессор;

Лужецкий А.А. – ветеран органов внутренних дел, директор музея милиции при УВД Брянской области.

История органов внутренних дел: Учебно-методическое пособие
Р 95 для курсантов Брянского филиала Московского университета МВД России (Специальность 030.501.65 – «Юриспруденция», 030.505.65 – «Правоохранительная деятельность», 030.505.51 – «Правоохранительная деятельность»). – Брянск: БФ МосУ МВД России, 2005. – 212 с.

В учебно-методическом пособии хронологически последовательно рассматривается процесс возникновения, развития и совершенствования органов внутренних дел (полиции-милиции) в нашей стране.

В издании раскрыты основные направления деятельности ОВД в период с IX в. по конец XX в.: создание аппарата МВД – НКВД; деятельность полиции-милиции; внутренней и конвойной стражи – внутренних войск; работа пенитенциарной системы и противопожарной службы.

Учебно-методическое пособие адресовано курсантам и слушателям учебных заведений МВД России, а также оно может быть полезно для широкого круга читателей, интересующихся историей становления и развития органов внутренних дел нашего Отечества.

ББК 67.401

СОДЕРЖАНИЕ

1. Рабочая учебная программа	4
1.1. Пояснительная записка	4
1.2. Тематический план по дисциплине «История ОВД» для курсантов 1 курса (специальность – 030.501.65 «Юриспруденция»); специализация – уголовно-правовая деятельность.....	7
1.3. Тематический план по дисциплине «История ОВД» для курсантов 1 курса (специальность – 030.505.65 «Правоохранительная деятельность»), специализация – оперативно-розыскная деятельность ОВД, административная деятельность ОВД.....	8
1.4. Тематический план по дисциплине «История ОВД» для курсантов 1 курса (специальность – 030.505.51 «Правоохранительная деятельность»), специализация – оперативно-розыскная деятельность ОВД, административная деятельность ОВД.....	9
1.5. Содержание дисциплины.....	10
1.6. Рекомендуемая литература (основная и дополнительная).....	26
2. Тексты лекций.....	33
2.1. Тема № 1. Задачи и предмет дисциплины «История органов внутренних дел». Становление системы органов внутренних дел России в IX – XVII вв.	33
2.2. Тема № 2. Возникновение и развитие регулярной полиции России в XVIII веке. Правовая основа деятельности.....	47
2.3. Тема № 3. Создание МВД. Развитие полицейских органов России в период буржуазных реформ второй половины XIX века (до февраля 1917 года). Политизация органов внутренних дел и борьба с революционным движением.....	77
2.4. Тема № 4. Образование милиции Временного правительства. Формирование системы органов внутренних дел советского государства в 1917 – 1922 гг. и ее особенности.	111
2.5. Тема № 5. Органы внутренних дел СССР в 20-е гг.– первой половине 40-х годов. Исправительно-трудовые лагеря и тюрьмы.....	134
2.6. Тема № 7. Развитие системы органов внутренних дел СССР во второй половине 60-х – начале 90-х годов. ОВД России на рубеже XX- XXI вв.	163
3. Планы и методические рекомендации по подготовке к семинарским и практическим занятиям	192
3.1. Семинар, тема № 2	192
3.2. Семинар, тема, № 3	194
3.3. Семинар, тема № 4	197
3.4. Семинар, тема № 5	199
3.5. Семинар, тема № 7	201
4. Список тем рефератов по предмету	203
5. Методические рекомендации по подготовке и написанию рефератов по предмету	205
6. Вопросы для подготовки к зачету	208

1. РАБОЧАЯ УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА

по дисциплине «История органов внутренних дел»

1.1. ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

В сентябре 2002 года исполнилось 200 лет со дня учреждения в России МВД. Первоначально Министерство внутренних дел сосредотачивало в своих руках все нити внутреннего управления страной: через подчиненных губернаторов осуществляло контроль за населением и территорией империи; охраняло общественный порядок и безопасность; боролось с преступностью; заботилось о промышленности и торговле; контролировало строительство, архитектуру, исправность дорог, санитарную безопасность, медицину, ветеринарию и многое другое.

Изучение курса истории органов внутренних дел является составной частью программы профессиональной подготовки курсантов Брянского филиала Московского университета МВД России.

При изучении дисциплины «История ОВД» основными задачами являются:

- выработка у обучаемых умений с научных позиций анализировать исторические события;
- творческое осмысление учащимися опыта, накопленного органами внутренних дел в процессе выполнения ими внутренних, социальных функций государства по обеспечению общественной безопасности;
- формирование у курсантов объективной оценки современного состояния органов внутренних дел, а также выработка представлений о перспективах и основных тенденциях их развития.

В результате изучения дисциплины учащиеся должны **знать:**

- периодизацию истории органов внутренних дел, основные этапы в становлении и развитии службы участковых уполномоченных милиции и оперуполномоченных уголовного розыска;

- этапы создания регулярной полиции в России и образования Министерства внутренних дел;

- функции, принципы и подходы в создании советской милиции, региональные особенности функционирования милицейских подразделений;

- систему подготовки кадров и требования, предъявляемые к сотрудникам органов внутренних дел на различных исторических этапах;

уметь:

- с исторической точки зрения анализировать факты и события, связанные с формированием и деятельностью различных подразделений органов внутренних дел;

- на основе полученных знаний определять роль органов внутренних дел на различных этапах истории Отечества;

- выражать и обосновывать свою позицию по вопросам, связанным с историческими событиями развития и совершенствования полицейских и милицейских органов России.

Изучение дисциплины «История ОВД» логически связано с изучением других дисциплин рабочего учебного плана филиала: «Отечественная история», «Философия», «Логика», «Основы профессиональной этики», «История отечественного государства и права».

В дисциплине хронологически последовательно рассматривается процесс образования и развития органов внутренних дел на территории России, раскрывается их место и роль в государственном механизме, а также правовые аспекты деятельности на различных исторических этапах. В программе раскрываются основные направления деятельности органов внутренних дел: строительство аппарата самого МВД (НКВД); деятельность полиции-милиции; внутренней и конвойной стражи – внутренних войск; работа пенитенциарной системы и противопожарной службы. Программа ориентирована на последовательное изучение организации и структуры этих органов, важнейших направлений их деятельности, процессуальной роли в борьбе с преступностью.

В условиях недостаточной обеспеченности учебниками и литературой по данной дисциплине в процессе реализации учебной программы особое внимание уделяется лекционной форме обучения; используется практика самостоятельной работы курсантов по подготовке докладов, написанию рефератов по истории органов внутренних дел конкретного региона, службы или подразделения.

В соответствии со специализацией, по которой ведется подготовка кадров в филиале, особое внимание уделяется истории развития и становления подразделений предварительного следствия в органах внутренних дел, а так же – по оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел и административной деятельности ОВД. Проведение отдельных учебных занятий планируется на базе музея милиции при УВД Брянской области.

Курс рассчитан:

- по специальности 030.501.65 «Юриспруденция» на 60 часов (из них – 30 часов аудиторные занятия);
- по специальности 030.505.65 «Правоохранительная деятельность» на 40 часов (из них – 30 часов аудиторные занятия);
- по специальности 030.505.51 «Правоохранительная деятельность» на 38 часов (из них – 32 часа аудиторные занятия).

По специальностям 030.501.65 «Юриспруденция», 030.505.51 «Правоохранительная деятельность» рабочим учебным планом филиала предусмотрено написание рефератов.

Изучение дисциплины «История органов внутренних дел» завершается сдачей зачета.

1.2. ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАН

по дисциплине «История ОВД» кафедры гуманитарных дисциплин для
курсантов 1 курса (специальность – 030.501.65 «Юриспруденция»);
специализация – уголовно-правовая.

№ п/п	Наименование разделов и тем	Всего аудиторных часов	Количество часов по видам занятий			Самостоят. работа	Виды используемых ТСО и наглядных пособий	Наименование дисциплин и номера тем, которые должны быть изучены до данной темы	Примечание
			Лекции	Семинары	Практические				
1.	Задачи и предмет дисциплины «История органов внутренних дел». Становление системы органов внутренних дел России в IX-XVII вв.	2	2			4		Отечественная история, т. 1-4	
2.	Возникновение и развитие регулярной полиции России в XVIII веке. Правовая основа деятельности.	4	2	2		4	Альбом схем	Отечест. история т. 5, 6; История ОВД т. 1	
3.	Создание МВД. Развитие полицейских органов России в период буржуазных реформ второй половины XIX века (до февраля 1917 года). Политизация органов внутренних дел и борьба с революционным движением.	6	4	2		4		Отечест. история, т. 7,8; История ОВД, т. 2	
4.	Образование милиции Временного правительства. Формирование системы органов внутренних дел советского государства в 1917–1922 гг. и ее особенности.	4	2	2		4	Видеосюжет	Отечест. история, т. 9; История ОВД, т. 3	
5.	Органы внутренних дел СССР в 20-е гг.– первой половине 40-х годов. Исправительно-трудовые лагеря и тюрьмы.	6	4	2		4		Отечест. история, т.10; История ОВД, т. 4	
6.	Деятельность органов внутренних дел во второй половине 40-х – начале 60-х годов.	4		4		6	Видеосюжет	Отечест. история, т.11; История ОВД, т. 5	Выход в музей ОВД
7.	Развитие системы органов внутренних дел СССР во второй половине 60-х – начале 90-х годов. ОВД России на рубеже XX-XXI вв.	4	2	2		4	Видеосюжет	Отечест. история, т.12; История ОВД, т. 6	
	Зачет								
	Итого аудиторных занятий	30	16	14					
	Итого по курсу	60	16	14		30			

1.3. ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАН

по дисциплине «История ОВД» кафедры гуманитарных дисциплин для курсантов 1 курса (специальность – 030.505.65 «Правоохранительная деятельность»), специализация – оперативно-розыскная деятельность ОВД, административная деятельность ОВД.

№ п/п	Наименование разделов и тем	Всего аудиторных часов	Количество часов по видам занятий			Самостоят. работа	Виды используемых ТСО и наглядных пособий	Наименование дисциплин и номера тем, которые должны быть изучены до данной темы	Примечание
			Лекции	Семинары	Практические				
1.	Задачи и предмет дисциплины «История органов внутренних дел». Становление системы органов внутренних дел России в IX-XVII вв.	2	2			2		Отечественная история, т. 1-4	
2.	Возникновение и развитие регулярной полиции России в XVIII веке. Правовая основа деятельности.	4	2	2		2	Альбом схем	Отечест. история, т. 5, 6; История ОВД, т. 1	
3.	Создание МВД. Развитие полицейских органов России в период буржуазных реформ второй половины XIX века (до февраля 1917 года). Политизация органов внутренних дел и борьба с революционным движением.	6	4	2		1		Отечест. история, т. 7,8; История ОВД, т. 2	
4.	Образование милиции Временного правительства. Формирование системы органов внутренних дел советского государства в 1917–1922 гг. и ее особенности.	4	2	2		2	Видеосюжет	Отечест. история, т. 9; История ОВД, т. 3	
5.	Органы внутренних дел СССР в 20-е гг. – первой половине 40-х годов. Исправительно-трудовые лагеря и тюрьмы.	6	4	2		1		Отечест. история, т.10; История ОВД, т. 4	
6.	Деятельность органов внутренних дел во второй половине 40-х – начале 60-х годов.	4		4		1	Видеосюжет	Отечест. история, т.11; История ОВД, т. 5	Выход в музей ОВД
7.	Развитие системы органов внутренних дел СССР во второй половине 60-х – начале 90-х годов. ОВД России на рубеже XX-XXI вв.	4	2	2		1	Видеосюжет	Отечест. история т.12; История ОВД т. 6	
	Зачет								
	Итого аудиторных занятий	30	16	14					
	Итого по курсу	40	16	14		10			

1.4. ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАН

по дисциплине «История ОВД» кафедры гуманитарных дисциплин для курсантов 1 курса (специальность – 030505.51 – «Правоохранительная деятельность»); специализация – административная деятельность ОВД, оперативно-розыскная деятельность ОВД.

№ п/п	Наименование разделов и тем	Всего аудиторных часов	Количество часов по видам занятий			Самостоятельная работа	Виды используемых ТСО и наглядных пособий	Наименование дисциплин и номера тем, которые должны быть изучены до данной темы	Примечание
			Лекции	Семинары	Практические				
1.	Задачи и предмет дисциплины «История органов внутренних дел». Становление системы органов внутренних дел России в IX-XVII вв.	2	2			1			
2.	Возникновение и развитие регулярной полиции России в XVIII веке. Правовая основа деятельности.	4	2	2		1	Альбом схем	История ОВД, т. 1	
3.	Создание МВД. Развитие полицейских органов России в период буржуазных реформ второй половины XIX века (до февраля 1917 года). Политизация органов внутренних дел и борьба с революционным движением.	6	2	4		1		История ОВД, т. 2	
4.	Образование милиции Временного правительства. Формирование системы органов внутренних дел советского государства в 1917–1922 гг. и ее особенности.	4	2	2			Видеосюжет	История ОВД, т. 3	
5.	Органы внутренних дел СССР в 20-е гг. – первой половине 40-х годов. Исправительно-трудовые лагеря и тюрьмы.	6	2	2	2			История ОВД, т. 4	
6.	Деятельность органов внутренних дел во второй половине 40-х – начале 60-х годов.	4			4	2	Видеосюжет	История ОВД, т. 5	Выход в музей
7.	Развитие системы органов внутренних дел СССР во второй половине 60-х – начале 90-х годов. ОВД России на рубеже XX-XXI вв.	6	2	4		1	Видеосюжет	История ОВД, т. 6	
	Зачет								
	Итого аудиторных занятий	32	12	14	6				
	Итого по курсу	38	12	14	6	6			

1.5. СОДЕРЖАНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

Тема 1. Задачи и предмет дисциплины «История органов внутренних дел». Становление системы органов внутренних дел России в IX – XVII вв.

Задачи и предмет курса истории органов внутренних дел. Его место среди других учебных дисциплин. Периодизация истории органов внутренних дел. Значение дисциплины для подготовки сотрудников органов внутренних дел.

Понятие общественного порядка в законодательных актах древнерусского государства. Система органов и должностных лиц, выполнявших полицейские функции государства: княжеская дружина, мечники, вирники.

Феодальная раздробленность и организация правоохранительной деятельности в русских княжествах. Ее сужение в рамках княжеской администрации.

Возникновение Московского государства. Судебник 1497 г. и формирование пенитенциарной системы. Система органов и должностных лиц, выполнявших полицейские функции государства. Ужесточение контроля за миграцией населения. Зарождение военно-охранительной системы государства. Стрелецкая служба. Места лишения свободы. Пожарная охрана. Губные и земские избы. Создание Разбойного приказа (1539 г.), Сысского приказа (1619 г.), Приказа тайных дел (1650 г.) как органов охраны политического строя и борьбы с преступностью.

Организация охраны общественного порядка в Москве и Московском уезде: объезжие головы, решеточные сторожа, ярыжки.

Тема 2. Возникновение и развитие регулярной полиции в России XVIII веке. Правовая основа деятельности

Создание регулярной полиции, ее компетенция. Именной указ 1718 г. об учреждении в столице (г. Санкт-Петербурге) должности генерал-полицмейстера. А.Э. Девиер. Обязанности, возложенные на генерал-полицмейстера.

Регламент или Устав главного магистрата (1721 г.) об обязанностях полиции. Учреждение должности обер-полицмейстера в г. Москве (1722 год). Специальные полицейские аппараты в уездах. Создание полиции в г. Брянске.

Учреждение института сыщиков, задачи, основные направления деятельности. Учреждение в Санкт-Петербурге при полиции особой экспедиции по делам воров и разбойников (Именной Указ императрицы Елизаветы Петровны от 1 мая 1746 г.).

«Профилактика преступности» при императрице Екатерине Великой. Реформа столичной полиции. «Учреждение для управления губерний Всероссийской Империи» от 7 ноября 1775 г. Организация смиренных и работных домов. «Устав благочиния или полицейский» – как руководство в деятельности полиции. Реформа городской полиции, учреждение управ благочиния в 1782 г. Развитие системы мест лишения свободы. Проект Екатерины II об устройстве тюрем. Петропавловская и Шлиссельбургская крепости, их использование в качестве мест лишения свободы.

Политическая полиция: Преображенский приказ, Тайная канцелярия, Секретная экспедиция.

Основные направления деятельности по борьбе с общеуголовной преступностью, азартными играми, проституцией, нищенством, контроль за передвижением населения, за торговлей.

Тема 3. Создание МВД. Развитие полицейских органов России в период буржуазных реформ второй половины XIX века (до февраля 1917 года). Политизация органов внутренних дел и борьба с революционным движением

Образование Министерства внутренних дел (1802 г.). Основные структурные подразделения, их функции. Первый министр внутренних дел граф Виктор Павлович Кочубей. Первый официальный периодический журнал МВД – «Санкт-Петербургский журнал». Первая газета – «Северная почта». Введение (1804 г.) новых штатов полиции в Санкт-Петербурге, Москве и других губер-

ских и уездных городах. Внутренняя и внешняя полиция столицы. Управы благочиния, частные приставы, квартальные надзиратели и их функции. Полицейские и пожарные команды, ночные дозоры и их функции.

М.М. Сперанский и реорганизация МВД. Почтовый департамент, департамент внутренних дел, общество дворян при МВД, медицинский совет. Экспедиция государственного благоустройства и ее функции.

Министерство полиции России (Манифест от 25 июля 1811 г.). Его задачи и структура. «Учреждение и наказ министру полиции». Первый министр полиции генерал-адъютант А.Д. Балашов.

Реорганизация политической полиции. Создание III-го Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии (Указ от 3 июля 1826 г.). Основные направления деятельности. Граф Александр Христофорович Бенкендорф.

Развитие полицейских органов России в период реформ (вторая половина XIX в.). Реорганизация и расширение низовых (уездных) полицейских органов. Учреждение должностей урядников и сельской стражи, увеличение численности в городах околоточных подразделений. Создание жандармских управлений в губерниях и на железной дороге.

Изменение порядка комплектования полиции (введение контрактной системы, оплаты труда, пенсионное обеспечение). Освобождение полиции от несвойственных ей функций.

Учреждение сыскных отделений и их структура, основные направления деятельности (1866 г.). Образование специализированных видов полиции (фабричная, речная).

Учреждение охранных отделений, их структура, основные направления деятельности. Ликвидация III-го Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии и объединение всех видов полиции в МВД. Учреждение Особого совещания при МВД.

Создание единой общегосударственной тюремной системы. Учреждение Главного тюремного управления МВД. Образование тюремных «централов», тюрем общего типа и каторжных тюрем. Ссылка и высылка. Устав о содержании под стражей 1890 г.

Порождение революционным движением второй половины XIX в. крайних форм борьбы с самодержавием. «Народная воля». Переход народовольцев к индивидуальному террору против представителей самодержавия.

Образование Верховной распорядительной комиссии по охране общественного порядка. М.Т. Лорис-Меликов. Положение «Об устройстве секретной полиции в империи». Переход тайной полиции к методам провокаторской деятельности.

Разграничение функций жандармерии и охранных отделений по борьбе с политическими преступлениями. Расширение сети охранных отделений. Организация и ведение внутреннего и наружного наблюдения. Положение о начальниках розыскных охранных отделений (1902). Секретные сотрудники и осведомители. Филеры. Негласный надзор.

Реорганизация сыскной работы (Закон «Об организации сыскной части» 1908 г., «Инструкция чинам сыскных отделений» 1910 г.). Закон об усилении полиции (октябрь 1916 г.).

Научные методы и технические средства, применяемые в борьбе с преступностью. Создание Центрального регистрационного бюро (1907 г.).

«Зубатовщина» как новая форма борьбы с революционным движением. С.В. Зубатов. Подконтрольные полиции рабочие организации в промышленных центрах России. Революция 1905-1907 гг. и крах «зубатовских» организаций.

Упразднение Департамента полиции и Отдельного корпуса жандармов. Народная милиция Временного правительства и рабочая милиция. Образование милиции на Брянщине.

Тема 4. Образование милиции Временного правительства. Формирование системы органов внутренних дел советского государства в 1917 – 1922 гг. и ее особенности

Упразднение Департамента полиции и Отдельного корпуса жандармов. Образование Министерства внутренних дел Временного правительства. Народная милиция Временного правительства и рабочая милиция. Образование милиции на Брянщине.

Предпосылки создания советской милиции. Образование Народного комиссариата внутренних дел. Структура, функции и задачи НКВД. Постановление НКВД от 28 октября 1917 года «О рабочей милиции». А.И. Рыков и Г.И. Петровский – первые наркомы внутренних дел. Организация Всероссийской Чрезвычайной Комиссии по борьбе с саботажем и контрреволюцией (ВЧК). Ф.Э. Дзержинский.

Отказ от идеи всеобщей милицейской повинности для трудящихся и переход к постоянной штатной государственной милиции. Ее классовый характер.

ОВД в годы гражданской войны. Декрет СНК РСФСР от 3 апреля 1919 г. «О советской рабоче-крестьянской милиции». Перевод милиции на военное положение. Создание специализированных органов милиции (уголовный розыск, железнодорожная, речная, промышленная милиция). Укрепление контактов органов ВЧК и милиции. Создание первых научно-технических подразделений. Положение о рабоче-крестьянской милиции от 10 июля 1920 г.

Организация Главного управления милиции (ГУМ) НКВД РСФСР и его деятельность. Сужение полномочий НКВД в области советского строительства. Зарождение советского репрессивного аппарата.

Советская рабоче-крестьянская милиция в первые годы НЭПа. Совершенствование правовой регламентации деятельности милиции и развитие функционирования ее структуры. I Всероссийский съезд работников милиции.

Положение от 1922 г. о НКВД РСФСР. Образование в составе НКВД Государственного политического управления (ГПУ). Принятие дисциплинарного устава рабоче-крестьянской милиции. Совершенствование системы подготовки кадров. Создание Центрального административного управления (ЦАУ). Расширение сферы деятельности ОВД. Создание ведомственной милиции и розыска. Передача основных звеньев системы ОВД на местный бюджет.

Система советских исправительно-трудовых учреждений.

Подчинение тюрем и попечительств Советам депутатов. Учреждение тюремной коллегии при Народном комиссариате юстиции. Временная инструк-

ция НКЮ «О лишении свободы как мере наказания и о порядке отбывания такового» (июль 1919 г.).

Лагеря принудительных работ НКВД. Декрет ВЦИК от 15 апреля 1919 г.

Тема 5. Органы внутренних дел СССР в 20-е гг. – первой половине 40-х годов. Исправительно-трудовые лагеря и тюрьмы

Образование ОГПУ при СНК СССР (ноябрь 1923 г.). Образование Центрального административного управления (ЦАУ) НКВД. Развитие правового регулирования подбора и расстановки кадров. Положение о службе в рабоче-крестьянской милиции (1925 г.). Правоохранительные органы во второй половине 20-х гг. Меры по улучшению качественного состава сотрудников милиции. Совершенствование нормативного регулирования различных сторон организации и деятельности милиции. Положение о НКВД РСФСР 1927 г. Место и роль правоохранительных органов в жизни советского общества. Организация и деятельность исправительно-трудовых учреждений в 20-е гг. Дисциплинарный устав. Чистка органов внутренних дел. Профсоюзные организации в милиции и уголовном розыске, их деятельность. Упразднение народных комиссаратов внутренних дел советских республик (декабрь 1930 г.). Образование управлений милиции и уголовного розыска при СНК союзных и автономных республик. Постановление ВЦИК и СНК от 31 декабря 1930 г. «О мероприятиях, вытекающих из ликвидации наркомвнудела РСФСР и наркомвнуделов автономных республик». Реорганизация местных административных отделов в управления милиции и уголовного розыска. Секретное постановление ЦИК и СНК СССР «О руководстве органами ОГПУ деятельностью милиции и уголовного розыска». Положение о рабоче-крестьянской милиции и Положение о Главном управлении рабоче-крестьянской милиции при СНК РСФСР (1931 г.). Образование Главного управления рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ СССР (1932 г.).

Начало законодательного оформления командно-административной системы. Создание Народного комиссариата внутренних дел СССР (1934 г.), его структура, основные функции. Образование в составе НКВД органа внесудебной репрессии – Особого совещания. Г.Г. Ягода и Н.И. Ежов. Усложнение структуры НКВД в 1939-1941 гг. Л.П. Берия.

Советская милиция в 30-е гг. Общая и ведомственная милиция. Рост автомобильного транспорта и образование Государственной автомобильной инспекции (1935 г.). Положение о ГАИ (1936 г.). Воссоздание железнодорожной милиции (1937 г.). Образование Отдела по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (1937 г.). Положение о нем. Борьба с детской беспризорностью и преступностью несовершеннолетних. Положение о приемниках-распределителях НКВД (1937 г.). Детские комнаты милиции.

Правовое и материальное положение сотрудников НКВД. Постановление ЦИК и СНК СССР «О правовом и материальном положении работников милиции и уголовного розыска» (1931 г.). Дисциплинарный устав рабоче-крестьянской милиции и Временный устав внутренней службы рабоче-крестьянской милиции (1931 г.).

Конвойные войска СССР. Их задачи и функции. Образование Главного управления пограничной и внутренней охраны в составе НКВД (1934 г.). Преобразование войск ОГПУ во внутреннюю охрану НКВД (1937 г.).

Организация системы исправительно-трудовых учреждений в отдаленных местностях СССР. Образование Главного управления трудовых лагерей и трудовых поселений (1931 г.). Исправительно-трудовой кодекс (1933 г.). Создание Главного тюремного управления НКВД (1938 г.). Положение о тюрьмах НКВД СССР для подследственных и Положение о тюрьмах ГУГБ НКВД СССР по содержанию осужденных.

Выделение органов государственной безопасности из состава НКВД и создание НКГБ СССР (февраль 1941 г.).

Органы внутренних дел в период Великой Отечественной войны. Особенности организации органов внутренних дел в местностях, объявленных на военном положении. Перевод личного состава органов внутренних дел на казарменное положение.

Объединение НКВД и НКГБ в единый НКВД СССР (июль 1941 г.). Новое разделение НКВД на два самостоятельных комиссариата (апрель 1943 г.). Новые специальные звания и знаки отличия личного состава (1943 г.).

Усиление охраны общественного порядка в условиях Великой Отечественной войны.

Особенности деятельности аппаратов уголовного розыска и БХСС в годы Великой Отечественной войны. Организация борьбы с преступностью в местностях, объявленных на военном положении, в прифронтовой полосе. Участие работников органов внутренних дел в вооруженной защите Отечества. ОМСБОН НКВД СССР.

Тема 6. Деятельность органов внутренних дел во второй половине 40-х – начале 60-х годов

Преобразование НКВД СССР в Министерство внутренних дел СССР (март 1946 г.), наркоматов внутренних дел союзных и автономных республик в министерства. С.Н. Круглов. Деятельность милиции по борьбе с преступностью и охране общественного порядка в послевоенные годы.

Устав постовой и патрульной службы милиции. Дисциплинарный устав милиции. Образование следственного отдела в составе ГУМ МВД СССР. Передача милиции в ведение МГБ СССР. Реорганизация Главного управления милиции. Смерть И.В. Сталина.

Объединение МВД СССР и МГБ СССР в одно министерство – МВД СССР. Л.П. Берия. Упразднение органа внесудебной репрессии – Особого Совещания при министре внутренних дел. Ослабление централизма и расширение прав союзных республик. Создание МВД РСФСР. Н.П. Стаханов.

XX съезд ЦК КПСС о мерах по демократизации общества и государства. Изменение компетенции и структуры органов внутренних дел. Н.П. Дудоров. Упразднение МВД СССР (январь 1960 г.), причины и последствия. Передача управления внутренними делами союзным республикам. Преобразование МВД союзных республик в Министерства охраны общественного порядка (МООП, август 1962 г.). Министерство охраны общественного порядка РСФСР. В.С. Тикунов.

Тема 7. Развитие органов внутренних дел СССР во второй половине 60-х – начале 90-х годов. ОВД на рубеже XX-XXI вв.

Создание союзно-республиканского Министерства охраны общественного порядка (июль 1966 г.). Изменение в организационной структуре органов внутренних дел. Переименование МООП СССР в МВД СССР (ноябрь 1968 г.). Министр внутренних дел Н.А. Щелоков (1968-1982 гг.). Реорганизация центрального аппарата МВД СССР, перестройка системы органов внутренних дел в городах и районах. Становление устойчивой системы службы милиции: профилактика преступности, борьба с рецидивной преступностью. Служба участковых. Развитие системы подготовки кадров работников милиции (Академия МВД, ВШМ) и научно-исследовательских учреждений. Роль системы политических органов в милиции. Упущения в борьбе с «теневой экономической преступностью»: явления коррупции в руководстве МВД.

Добровольные пожарные общества. Организации государственного пожарного надзора (1967 г.). Военизированная пожарная охрана в городах и на промышленных предприятиях.

Основы исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик (1969 г.). Создание отрядной системы в местах лишения свободы. Колонии-поселения. Надзор за лицами, условно освобожденными из мест лишения свободы (административный надзор) и условно осужденными к лишению свободы с обязательным привлечением к труду.

Наращение тенденции бюрократизации государственного аппарата в годы застоя. Ее проявление в органах внутренних дел. Реформа паспортной системы (1974 г.).

Совершенствование работы по регулированию уличного движения по обеспечению дорожной безопасности.

Пересмотр исправительно-трудового законодательства и совершенствование исправительного процесса в местах лишения свободы.

Изменение в системе правового регулирования организации и деятельности народных дружин по охране общественного порядка (1974 г.). Общественные пункты охраны порядка.

Организация единой централизованной системы борьбы с преступностью в стране. Профилактика преступлений – главное направление деятельности органов внутренних дел в борьбе с преступностью.

Период развала работы в руководстве МВД СССР и московской милиции в связи с «чистками» министра внутренних дел В.В. Федорчука (1983-1984 гг.).

Реорганизация работы МВД СССР в условиях «перестройки».

Милиция в условиях всплесков национализма в советских республиках и легализации «теневой экономики» («Закон о кооперации» 1988 г.). Создание МВД РСФСР (1989 г.) с целью противостояния МВД СССР. Парализация правоохранительных органов в общей стратегии разрушения СССР.

Закон о Российской милиции 1991 г.

Политизация органов внутренних дел РФ (1991-1993 гг.). Министр В.Ф. Ерин, Герой России. Борьба с политической оппозицией и провал борьбы с общеуголовной преступностью в условиях «либерализации», приватизации и других реформ, выход «теневой» экономической преступности на поверхность, передел собственности. Органы и войска МВД РФ в «чеченской войне».

Министр внутренних дел А.С. Куликов, попытки реорганизации ОВД и борьбы с коррупцией, с экономической и другими видами уголовной преступности. Реформирование структуры Министерства внутренних дел Российской

Федерации. Создание подразделений по борьбе с организованной преступностью. Переименование ГАИ МВД России в ГИБДД МВД России (июнь 1998 г.). Правовая основа деятельности.

Переименование ГИБДД МВД России в ГАИ МВД России (июль 2002 г.)

* * *

Специализация – предварительное следствие в органах внутренних дел

Следственно-судебная коллегия Разбойного приказа. Становление следственной работы на Руси. пытка и «допрос с пристрастием» как основные методы деятельности органов по охране порядка на Руси.

Главная полицмейстерская канцелярия и ее роль в развитии следствия и суда над пойманными преступниками во время царствования Петра I. Розыскная экспедиция.

Реформы Екатерины II. Выделение Розыскной экспедиции в самостоятельное подразделение и переподчинение ее Юстиц-коллегии. Результаты реформы.

Внутренняя и внешняя части петербургской полиции. Роль «судебных мест» в производстве следствия. Совершенствование следственной работы ввиду принятия нового Положения о земской полиции (1837 г.) и Положения о столичной полиции (1838 г.). Частный пристав.

Указ Александра II от 8 июня 1860 г. о передаче функций предварительного следствия из ведения полиции судебным следователям, подчиненным «общим судебным местам». Роль Судебных уставов в дальнейшем совершенствовании следственной работы.

Падение царского режима. Приход большевиков к власти. Декрет СНК РСФСР «О суде» от 12 февраля 1918 г. Создание органов предварительного следствия – следственных комиссий при местных Советах.

Слияние органов уголовного розыска и органов следствия (1920 г.). Положение НКВД РСФСР «О следственно-розыскной милиции». Введение института народных следователей в системе Наркомюста и передача последнему функций органов предварительного следствия (конец 1920 г.).

Создание в отделах уголовного розыска и ОБХСС следственных групп (1937 г.). Организация следственной части НКВД СССР (22 декабря 1938 г.).

Создание в Главных управлениях МВД СССР, а также республиканских, краевых и областных управлениях МВД следственных аппаратов (1948 г.).

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 6 апреля 1963 г. о предоставлении права предварительного следствия органам охраны общественного порядка. Восстановление единой общесоюзной системы органов внутренних дел в июле 1966 г. Следственное управление МООП СССР, а затем МВД СССР (1968 г.). Образование следственных отделений в городах и районах.

Главное следственное управление МВД РСФСР (1989 г.) и его функции. Реорганизация МВД России на рубеже XX-XXI вв. Следственный комитет.

Специализация – оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел

Роль Судебника 1497 г. в борьбе с уголовной преступностью. Пристав-недельщик. Судебник 1550 г. «Заговоры». Приказ тайных дел (1654 г.) - прообраз тайной полиции. Организация розыска о политических преступлениях.

Становление розыскной деятельности органов охраны правопорядка Московского государства. Разбойный приказ. Губные старосты. Сыскной приказ.

Реформы Петра I и их значение в деле организации розыскной деятельности. Полицейская канцелярия. Особенности организации дознания в петровскую эпоху.

Особая экспедиция по делам воров и разбойников (1746 г.), задачи, основные направления деятельности.

Разделение следственно-розыскных и судебных функций. Розыскная экспедиция в г. Санкт-Петербурге (1763 г.). Частный пристав и его задачи в организации дознания по уголовным преступлениям.

«Временное положение о полицейских урядниках» от 9 июня 1878 г. Положение «О негласном полицейском надзоре» (1882 г.). Гласный и негласный надзор в деятельности полиции.

Учреждение в г. Санкт-Петербурге Верховной распорядительной комиссии по охранению государственного порядка и общественного спокойствия. Борьба с терроризмом. Граф Лорис-Меликов Михаил Тариелович.

Положение «О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. Особое совещание.

Положение «О негласном надзоре» от 1 марта 1882 г. Основные направления деятельности полиции по пресечению преступлений.

Положение «Об устройстве Секретной полиции в Империи» и образование розыскных отделений. Агентурная работа. Устройство провокаций.

Принятие положения «О начальниках розыскных отделений» (1902 г.). Разделение функций охранных отделений и жандармерии. Положение «Об охранных отделениях» (1907 г.). Дальнейшее совершенствование оперативно-розыскных мероприятий.

Закон «Об организации сыскной части» (6 июля 1908 г.). Образование агентурной части в составе Департамента полиции (1910 г.).

Февральская (1917 г.) революция в России. Циркуляр МВД «О необходимости сохранения и возобновления деятельности сыскных отделений по делам уголовного розыска» (16 апреля 1917 г.).

Положение НКВД РСФСР от 5 октября 1918 г. «Об организации Отдела уголовного розыска». Создание уголовно-розыскной милиции.

Преобразование Отдела уголовного розыска в управление (1946 г.). Организация борьбы с преступностью на территории СССР.

Изменение функций уголовного розыска в связи с принятием положения «О Главном управлении уголовного розыска МВД СССР» (22 октября 1979 г.).

Создание подразделений специального назначения в системе МВД СССР (1987 г.). Состав и задачи. ОМОН. Образование Главного управления по борьбе с организованной преступностью (1989 г.).

Создание службы противодействия незаконному обороту наркотиков (НОН) (1991 г.).

Законы «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» от 13 марта 1992 г. и 5 июля 1995 г. и их значение.

Образование Центра межведомственного взаимодействия в сфере пресечения незаконного оборота наркотиков при МВД РФ (май 1998 г.). Оперативно-розыскная часть МВД (2000 г.). Ее основные задачи.

Специализация – административная деятельность органов внутренних дел

Организация правоохранительной деятельности на Руси. «Сторожа». Межевые обходчики, полевые и луговые дозоры, вооруженные отроки.

Земский приказ (вторая половина XVI в.) и его роль в обеспечении порядка и безопасности в Москве.

Стрелецкие части и их значение в обеспечении несения патрульно-постовой службы.

Реформы Петра I и их значение в деле совершенствования охраны правопорядка. «Регламент Главному магистрату» 1721 г. Введение паспортной системы.

Укрепление полицейских органов в годы царствования Екатерины II. «Наказ» Екатерины II. Глава «О благочинии, называемом инако полицией». Наказ «Главной полиции». «Учреждение для управления губерний» (1775 г.) и

«Устав благочиния или полицейский» (1782 г.). Значение этих документов для совершенствования охраны правопорядка в Российской империи.

Создание управ благочиния в городах (1782 г.). Их основные задачи.

Совершенствование паспортного контроля в Санкт-Петербурге и Москве. Образования контор адресов (1809 г.), основные направления их деятельности.

Положение «О земской полиции» (1837 г.). Институт станового пристава. Усиление наружной постовой службы согласно положению «О столичной полиции» (1838 г.).

«Временные правила об устройстве полиции в городе и уездах губерний по общему учреждению управляемых» (1862 г.). Объединение уездной и городской полиции в уездные полицейские управления во главе с уездными исправниками. Особенности организации полиции в Санкт-Петербурге.

«Временное положение о полицейских урядниках» от 9 июня 1878 г. Его значение для совершенствования охраны правопорядка в Российской империи.

Учреждение полицейской стражи в 1903 г. Ее состав, основные направления деятельности.

Февральская (1917 г.) революция в России, упразднение полиции и образование народной милиции. Постановление Временного правительства «Об учреждении милиции» от 17 апреля 1917 г. Состав и функции.

Октябрьский 1917 г. государственный переворот большевиков. Декрет «О рабочей милиции». Принятие положений «О народной железнодорожной милиции» (13 января 1918 г.), «О речной милиции» (25 июля 1918 г.).

Изменение подходов советского руководства к комплектованию милиции к маю 1918 г. Отделение функций охраны правопорядка от военных.

Декрет СНК РСФСР от 3 апреля 1919 г. «О советской рабоче-крестьянской милиции». Переход милиции на государственное содержание. Милитаризация милиции.

Принятие положения «О советской рабоче-крестьянской милиции» 10 июня 1920 г. Статус милиции как вооруженных частей особого назначения. Возложение на милицию выдачи паспортов и временных свидетельств. Поло-

жение НКВД РСФСР «Об адресных бюро и адресных столах в РСФСР» (1923 г.).

Основные положения инструкции постовому милиционеру и о службе участковых надзирателей (1923 г.). Переименование участковых надзирателей и сельских милиционеров в участковых инспекторов милиции (1930 г.).

Положение о рабоче-крестьянской милиции 1931 г. Изменение ее статуса.

Постановление ЦИК и СНК «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописке паспортов» (27 декабря 1932 г.)
Создание паспортных подразделений милиции.

Образование отделений по регулированию дорожного движения (1932 г.), приемников-распределителей (1935 г.), детских комнат милиции (1940 г.).

Упразднение должности городских участковых инспекторов и введение должности участкового уполномоченного (1946 г.).

Положение «О советской милиции» 1962 г. Основные принципы строительства и деятельности. Устав патрульно-постовой службы милиции (1963 г.).

Устав патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности (1993 г.). Обязанности и права патрульно-постовых нарядов милиции.

Постановление правительства РФ о реорганизации подразделений виз и регистраций в паспортно-визовую службу органов внутренних дел (1993 г.).

1.6. РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА (ОСНОВНАЯ)

Афоничев В.С. История российской милиции. – М., 1994.

Гонюхов С.О., Горобцов В.И. МВД России. 200 лет на страже закона и правопорядка. Монография. – М.: «Рейттаръ», 2002.

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.

История органов внутренних дел России: Курс лекций / Под ред. В.Г. Казакова. – М.: Московская академия МВД России, 2001.

История органов внутренних дел Советского государства. – М.: Академия МВД СССР, 1986.

Костин В.И. История российской милиции. Учебное пособие. – Нижний Новгород, 1997.

Лурье Ф. Полицейские и провокаторы: Политический сыск в России. 1649-1917. Изд. 2-ое, испр. – М.: ТЕРРА, 1998.

Лысенко В.В. Органы внутренних дел дореволюционной России и социальные функции государства. – СПб., 1993.

Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С. НКВД-МВД Российской Федерации. Лекция. – М.: ЦИиНМОКП МВД России, 2000.

МВД России. Энциклопедия. – М.: Олма-Пресс, 2002.

Мулукаев Р.С. Общеуголовная полиция дореволюционной России. – М.: Академия МВД СССР, 1979.

Мулукаев Р.С. Организационно-правовые основы становления советской милиции: 1917-1920 гг. – М.: Академия МВД СССР, 1975.

Мулукаев Р.С. Развитие системы органов внутренних дел дореволюционной России. – М.: Академия МВД СССР, 1978.

Мулукаев Р.С. Развитие системы органов внутренних дел Российской Федерации. – М.: Академия МВД РФ, 1995.

Мулукаев Р.С. Развитие системы управления органов внутренних дел СССР. – М.: Академия МВД СССР, 1979.

Мулукаев Р.С. Полиция России. IX – начало XX в. – Нижний Новгород, 1994.

Мулукаев Р.С. Полиция и тюремные учреждения дореволюционной России. – М., 1964.

Мулукаев Р.С. Предмет и метод курса истории органов внутренних дел. – М., 1978.

Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. – М.: Объединенная редакция МВД России, 1996.

Полиция и милиция России: страницы истории. – М.: Наука, 1995.

Сборник документов по истории органов внутренних дел. Вып. I-III. – М., 1979-1981.

Советская милиция: история и современность. 1917-1987 гг. / Под ред. А.В. Власова. – М., 1987.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА (ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ)

Актуальные проблемы истории советской милиции: Сборник научных трудов / Под ред. Н.И. Ильинского. – Минск, МВШ МВД СССР, 1991.

Андреевский Г.В. Москва. 20-30-е годы. – М., 1998.

Авторханов А. Империя Кремля. – Вильнюс, 1990.

Беда А.М., Янаев С.И. Московская милиция. Материалы к лекциям по курсу «Социально-политическая история XX века». – М., 1991.

Биленко С.В. Из истории советской милиции в годы Великой Отечественной войны. – М., 1967.

Биленко С.В. Советская милиция России: 1917-1920 гг. – М.: Академия МВД СССР, 1976.

Борисов А. В. Министерство полиции России 1811-1819. – М.: Академия МВД СССР, 1990.

Борисов А.В. Руководители карательных органов дореволюционной России. – М., 1979.

Борисов А.В., Сизиков М.И., Скрипилев А.Е. История полиции России. Вып. 1, 2 – М.: Профессиональное образование, 1992.

Власенков В.В., Малыгин А.Я. Деятельность советской милиции по охране общественного порядка в первые годы советской власти (1917-1920 гг.). – М.: Академия МВД СССР, 1981.

Возный А.Ф. Полицейский сыск и кружок петрашевцев. – Киев, ВШ МВД СССР, 1976.

Воробейникова Т.У., Дубровина А.Б. Преобразование административного полицейского аппарата, суда и тюремной системы России во второй половине XIX в. – Киев, 1973.

Гольдман В.С. В.И. Ленин и становление советской милиции. – М., 1970.

Дворянов В.Н. В сибирской дальней стороне... Очерки истории царской каторги и ссылки в 60-е годы XVIII в. – Минск, 1971.

Детков М.Г. Содержание пенитенциарной политики Российского государства и ее реализация в системе исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы в период 1917-1930 гг. – М., 1992.

Дугин А.Н. Сталинизм: легенды и факты // Слово. 1990. №7.

Елинский В.И., Исаков В.М. Становление и развитие уголовного сыска в России (X - нач. XX вв.). – М., 1998.

Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М.: Высшая школа, 1983.

Еропкин М.И. Развитие органов милиции в Советском государстве. – М., 1967.

Желудкова Т.И. Основные направления деятельности полиции дореволюционной России по охране феодального и буржуазного общественного порядка. – М., 1977.

Желудкова Т.И., Хоботов А.Н. Из истории развития паспортной системы в СССР (1917-1974 гг.): Учебное пособие. – М., 1992.

Жухрай В. Тайны царской охранки: авантюристы и провокаторы. – М., 1991.

Иванов О.А. Тайны старой Москвы. Документальные очерки по материалам Тайной экспедиции, III Отделения собственной Его Императорского Величества канцелярии, а также секретной канцелярии московских генерал-губернаторов. – М.: Магистр, 1997.

История органов внутренних дел. Сборник документов/ Вып. 1, 2, 3. – М.: ЮИ МВД России, 1997, 1998, 1999.

История полиции дореволюционной России. Сборник документов. – М.: Моск. Высш. шк. милиции МВД СССР, 1991.

История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы. Учебное пособие. – М.: Щит-М, 1999.

Карпец И.И. Сыск. Записки начальника уголовного розыска. – М., 1994.

Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917-декабрь 1991. – М.: РГГУ, 1994.

Коржихина Т.П., Сенин А.С. История российской государственности. – М.: Интерпракс, 1995.

Кошко А.Ф. Очерки уголовного мира царской России. Воспоминания бывшего начальника московской сыскной полиции. – М., 1992.

Кузьмин С.И. Деятельность исправительно-трудовых учреждений (1935-1960 гг.). – М.: Академия МВД СССР, 1989.

Кузьмин С.И. Роль советских исправительно-трудовых учреждений в 60-х – 80-х годах. – М.: Академия МВД СССР, 1990.

Курицын В.М. Советское государство и право в 1929-1941 гг. – М., 1998

Курицын В.М. Буржуазные реформы государственного аппарата и развитие права России в 60-80-е годы XIX в. – М., 1992.

Ленин В.И. О пролетарской милиции. / Полн. собр. соч. – Т. 31. – М.: 1959.

Ленче Ж., Зинберг Г. Террористы и охранка. – М., 1991.

Литвинов Л.Ф. Развитие органов пожарной охраны в СССР. – М., 1976.

Лубянка. ВЧК-ОГПУ-НКВД-НКГБ-МГБ-МВД-КГБ. 1917-1960. Справочник. – М., 1997.

Малыгин А.Я., Никитин А.Н. Милиция белых правительств // Юрист. 1998. №9.

Малыгин А.Я., Степанов М.М. Правоохранительные органы белых правительств. – М.: ЮИ МВД РФ, 1999.

Малыгин А.Я., Яковлева Е.И. Из народа и для народа. – М.: ДОСААФ СССР, 1988.

Московская Краснознаменная милиция: Страницы истории. – М., 1988.

200 лет МВД России: Материалы межвузовской научно-практической конференции (5 ноября 2002 г., Руза, Московская обл.). – М.: МосУ МВД России, 2002.

Мисько Б.В. Становление милиции на Брянщине / Актуальные проблемы истории советской милиции: Сборник научных трудов. – Минск, МВШ МВД СССР, 1991.

Мисько Б.В., Рымарев В.Е. Создание и становление брянской милиции (март 1917 – август 1918 гг.) // Криминологический журнал. 2002. №2.

Мулукаев Р.С. Политическая полиция дореволюционной России, ее реакционный, антинародный характер. – М., 1986.

Мулукаев Р.С. Уголовная полиция дореволюционной России, ее классовая сущность. – М., 1979.

Мулукаев Р.С. Советская милиция и исправительно-трудовые учреждения. – М., 1965.

Мулукаев Р.С., Скильгин А.Т. История советской милиции: Хронологический справочник. – Л., 1976.

Некрасов В.Ф. Тринадцать железных наркомов. – М., 1995.

Никитин А.Н. Милиция Российского правительства Колчака и ее роль в борьбе с общеуголовной и организованной преступностью. – М., 1995.

Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. – М., 1996.

Очерки истории органов внутренних дел на Брянщине: Учебно-методическое пособие / Под. ред. доктора педагогических наук, доктора

юридических наук профессора В.Я. Кикотя, кандидата исторических наук доцента Б.В. Мисько. – Брянск, МосУ МВД России, 2002.

Петров М.Н. ВЧК-ОГПУ. Первое десятилетие. – М., 1995.

Психология и педагогика в профессиональной подготовке сотрудников органов внутренних дел / Под. ред. А.Ф. Дунаева, А.С. Батышева. – М., 1992, ч. 1-5.

Раззаков Ф.И. Бандиты времен социализма (Хроника российских преступлений 1917-1991 гг.). – М., 1997.

Российская милиция. Ежегодный информационно-аналитический сборник. Вып. 1. – М.: Сатис, 2000.

Сизиков М.И. Политическая реформа Петра I // Правоведение. 1992. №2.

Сизиков М.И. Разбойные приказы и губные избы // Известия Методического центра профессионального образования и координации научных исследований. 1997. №2.

Сизиков М.И., Борисов А.В., Скрипилев А.Е. История полиции России: 1718-1917 гг. – М., 1992.

Сизиков М.И. История государства и права России с конца XVII до начала XIX века. – М., 1998.

Становление и развитие в системе ОВД аппаратов по борьбе с преступностью: 1917-1936 гг.: Сборник документов. – М., 1986.

Семевский М.И. Слово и дело. Тайная канцелярия при Петре I. – М., 1991.

Смыкалин А.С. Колонии и тюрьмы и Советской России. – Екатеринбург, 1997.

Советская милиция: история и современность. Т. 1, 2. – М.: Юридическая литература, 1987.

Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. – Омск, 1993.

Солженицын А.И. Архипелаг ГУЛАГ. – М.: Советский писатель, 1989.

Троцкий И. III Отделение при Николае I. – Л.: Лениздат, 1990.

Токарь Л.Н. Советская милиция 1918-1991 гг. – СПб., 1995.

Хлевнюк О.В. 1937-й: Сталин, НКВД и советское общество. – М. , 1992.

Хлевнюк О.В. Политбюро. Механизмы политической власти в 1930-е годы. – М., 1996.

Хоскинг Дж. История Советского Союза. – М.: Вагриус, 1994.

Черников В.В. Организационная деятельность НКВД РСФСР по руководству органами милиции (октябрь 1917 – декабрь 1930гг.). – М.: Академия МВД СССР, 1979.

Шамаров В.М. Кадровая работа в милиции НКВД РСФСР. – М., 1997.

2. ТЕКСТЫ ЛЕКЦИЙ

2.1. ЛЕКЦИЯ

по теме № 1

«Задачи и предмет дисциплины «История органов внутренних дел. Становление системы органов внутренних дел России в IX – XVII вв.»

П л а н:

1. История ОВД: задачи и предмет. Периодизация истории органов внутренних дел.

2. Органы, осуществлявшие функции полиции в IX–XVII вв.

1. История ОВД: задачи и предмет. Периодизация истории органов внутренних дел.

Изучение курса истории органов внутренних дел является составной частью программы профессиональной подготовки курсантов Брянского филиала Московского университета МВД России. Оно логически связано с содержанием других предметов рабочего учебного плана филиала: «Отечественная история», «Философия», «Логика», «Основы профессиональной этики», «История отечественного государства и права».

Дисциплина хронологически последовательно рассматривает процесс образования и развития органов внутренних дел на территории России, раскрывает их место и роль в государственном механизме, а также правовые аспекты деятельности на различных исторических этапах. В ходе изучения различных тем акцентируется внимание на основных направлениях деятельности органов внутренних дел: строительство аппарата самого МВД (НКВД); деятельность полиции(милиции); внутренней и конвойной стражи – внутренних войск; работа пенитенциарной системы и противопожарной службы. Курс ориентирован на последовательное изучение процесса возникновения, функционирования, а

также структуры этих органов; важнейших направлений их деятельности и процессуальной роли в противодействии преступности.

Основными задачами изучения дисциплины «История ОВД» являются:

– творческое осмысление опыта, накопленного органами внутренних дел в процессе выполнения ими внутренних, социальных функций государства по обеспечению общественной безопасности;

– формирование у курсантов объективной оценки современного состояния органов внутренних дел, а также выработка представлений о перспективах и основных тенденциях их развития.

– выработка умений с научных позиций анализировать исторические события, связанные с деятельностью органов по охране общественного порядка и противодействию преступности.

Кроме того, следование принципу историзма позволяет дать объективный анализ места и роли полиции (милиции) в государственном механизме, показать, что, охраняя общественный порядок и спокойствие, полиция была, прежде всего органом защиты законных интересов населения страны.

Изучение научной литературы, документов и других источников позволяет сделать вывод, что история органов внутренних дел включает в себя несколько временных и содержательных этапов.

Первый этап охватывает период с IX и до начала XVIII века. Это время от образования Киевской Руси (882 год) и до воцарения на русском престоле Петра I. Для него характерным является наличие органов, которые выполняли полицейские функции наряду с другими административными, фискальными и судебными функциями. В рамках этого этапа представляется необходимым вести речь не о регулярной полиции, а об органах, осуществлявших полицейские функции.

Второй этап начинается с первой четверти XVIII века и продолжается до февраля 1917 года – от воцарения Петра I и до свержения самодержавия. Это время создания и развития в России регулярной полиции, специализированного органа, освобожденного от иных обязанностей, кроме тех, что составляют

предмет ведения непосредственно полицейского аппарата. Характерной чертой общеисторического процесса развития полицейских органов России являлось то, что в течение довольно длительного времени они не были объединены в масштабах государства и представляли собой децентрализованный аппарат. Такое положение сохранялось до начала XIX века. Эта ситуация изменилась с учреждением императором Александром I 8 сентября 1802 года вместо петровских коллегий восьми Министерств, в том числе и Министерства внутренних дел. В результате вновь созданное подразделение объединило в единой системе весь полицейский аппарат страны. В полном объеме это произошло в 1880 году с образованием в составе МВД Департамента полиции.

Временные рамки третьего этапа охватывают в себя период с февраля 1917 года и до начала 90-х годов XX века – от свержения самодержавия и до распада СССР. Этот период был насыщен множеством важных событий: созданием милиции Временного правительства; образованием и становлением советской рабоче-крестьянской милиции; участием НКВД в репрессиях тридцатых-сороковых годов; героическим подвигом сотрудников органов внутренних дел во время Великой Отечественной войны; структурной реорганизацией в пятидесятые-семидесятые годы.

Четвертый этап истории органов внутренних дел начинается с начала 90-х годов XX века и продолжается до наших дней. Это время создания милиции новой России, которое характеризуется созданием новой законодательной базы деятельности как центрального аппарата МВД, так и его различных структурных подразделений; техническим переоснащением горрайотделов; появлением новых средств и методов противодействия современной преступности, прежде всего организованным преступным сообществам.

Таким образом, история ОВД является составной частью отечественной истории и рассматривает процесс образования и функционирования органов по охране общественного порядка и противодействию преступности с древнейших времен до наших дней. Она включает в себя несколько периодов, изучение которых позволяет определить основные направления структурной перестройки

правоохранительной системы, нормативной базы деятельности, а также основных средств и методов, используемых сотрудниками полиции (милиции) на различных исторических этапах.

2. Органы, осуществлявшие функции полиции в IX–XVII вв.

Необходимо отметить, что важнейшим предназначением государства с момента его возникновения является обеспечение упорядоченности общественной жизни и создание необходимых условий для нормального функционирования его основных структур. Охрана общественного порядка, обеспечение внутренней безопасности, принуждение к исполнению правовых велений осуществляется во всякой стране. В странах со слабо развитой государственностью, особенно на ранних этапах развития государства, когда его аппарат прост и мало дифференцирован, эта, полицейская – в современном обычном понимании, функция исполняется органами управления широкой или общей компетенции.

Справедливость этого утверждения подтверждается историей. Не составляет исключения и Россия. Органы, осуществлявшие полицейские функции, возникли здесь с древнейших времен.

В Русском государстве в течение нескольких веков полицейские функции осуществлялись различными государственными органами. В первых государственных образованиях восточных славян (VI–VIII вв.), а затем и в Древнерусском (Киевском) государстве (IX–XII вв.) полицейские функции осуществлялись при помощи княжеских дружин. По мере развития феодального общества полицейские функции начинают выполняться и некоторыми должностными лицами княжеской администрации. Так, «Русская правда» упоминает о мечниках и вирниках, осуществлявших исполнение судебных приговоров путем взыскания с осужденных штрафов – вир, продаж, а также судебных пошлин.

С X века на Руси существовала так называемая численная или десятичная система местного управления, возникшая как военно-административная и пре-

вратившаяся в административно-полицейскую. При этом она теряла математическую форму – тысяцкие превращались в воевод, сотские и десятские возглавляли мелкие административно-территориальные единицы, поселения, их части.

Со временем система десятичного управления превратилась в организацию административно-полицейского самоуправления на городских посадах и у черносошных крестьян.

В дальнейшем сеть органов, выполнявших функции полиции, расширяется. Это происходит в силу того, что процесс общественной жизни усложняется, обостряются противоречия между сословиями, развивается общеуголовная преступность и другие правонарушения.

В средние века преступление стало рассматриваться прежде всего, как деяние, нарушающее интересы государства, правопорядок, установленный в стране. В силу этого роль государственных органов в расследовании и раскрытии преступлений существенно возрастает. В XV веке начинает складываться, а в XVI и XVII веках становится ведущей процессуальная форма, получившая название розыск или сыск. Так обозначалось всё расследование по делу, которое производилось государственными органами. Они допрашивали обвиняемого и свидетелей, изыскивали доказательства и т.д. При этом использовались различные методы, в том числе и методы негласного характера. В частности, согласно изданному 2 сентября 1695 г. именному царскому указу, воеводам в городах предписывалось «про воров и разбойников проведать тайно всякими мерами». Однако, главное значение в розыскном процессе имела пытка. «А приведут татя... и того татя пытать», – гласила статья 9 главы XXI Соборного Уложения 1649 года.

Признание подследственного, достигнутое в результате пытки, считалось доказательством его вины и служило основанием для наказания.

В XV – начале XVI веков, при царе Иване III, возникает своего рода прообраз розыскных органов. Таковыми стали так называемые «особые обыщики». Это специальные люди из царской администрации, которые присылались из Москвы в уезды «в случае умножения в какой-либо местности лихих

людей и татев», т.е. при ухудшении криминогенной обстановки и появлению разбойников и воров. Однако деятельность особых обыщиков была малоэффективна: они плохо знали местные обычаи, а также не имели агентурной сети. Вместо оказания реальной помощи в борьбе с преступностью они приносили только экономические убытки, т.к. местное население должно было их содержать.

Начиная с XVI в., а особенно в XVII веке, особую роль в карательной-правоохранительной деятельности играли Разбойный приказ в центре и губные избы на местах. Система приказов зародилась в конце XV – начале XVI веков, в процессе формирования централизованного Русского государства, а утвердилась в 40-е годы и достигла своего расцвета во второй половине XVI века в условиях сословно-представительной монархии. Несмотря на специализацию, приказы были многофункциональными органами. Исполняли они и полицейские функции в отношении населения, проживавшего на территории, непосредственно подчиненной конкретным приказам. Для Разбойного приказа карательно-правоохранительная функция была основной.

Формирование Разбойного приказа началось с Разбойной избы боярской Думы. Разбойная изба (или, как ее также называют, – «думская комиссия по разбойным делам») в документах впервые упоминается в 1539 г. Боярская Дума через Разбойную избу направляла на места сыщиков для расследования наиболее важных преступлений и недельщиков для задержания преступников. Бояре, заседавшие в Разбойной избе – Разбойном приказе, ведали и организацией губного самоуправления на местах, первое упоминание о которых также относится к 1539 г. Вместе с подчиненными им дьяками и подьячими они составляли нормативно-правовые акты для губных учреждений. Уставные книги Разбойного приказа (1555-1556 гг.) представляют собой главным образом сборники таких нормативно-правовых актов.

Нормативно-правовое регулирование, исходившее из Разбойного приказа, распространялось и на полицейскую деятельность других органов местного самоуправления. Однако отношения с губными учреждениями у него

были особые. Для губных изб Разбойный приказ выступал как центральный орган прямого управления. Если первоначально он только собирал сведения об избрании должностных лиц в эти учреждения, то позднее – утверждал избрание руководителей губных изб, а порой и сам назначал губных старост. Именно через губные избы в основном он и пытался искоренять «лихих людей» и разбойников.

Разбойный приказ также непосредственно вел расследование наиболее тяжких преступлений (убийств, разбоев, грабежей, поджогов). Разбойный приказ выступал и в качестве органа судебного надзора в отношении губных изб и суда второй инстанции. В Разбойном приказе рассматривались жалобы на деятельность губных учреждений, пересматривались приговоры, вынесенные ими.

Персонал Разбойного приказа был невелик. Во второй половине XVII века в нем было три-четыре судьи и 45 подьячих. Разбойный приказ размещался в помещении площадью 18 кв. м. Для судей была отгорожена «казенка». На остальной площади теснились подьячие, приставы и недельщики. Там же хранилась документация и сундук с деньгами, принимались челобитчики. Отдельно находилась «черная палата», в которой содержались подследственные (подсудимые, осужденные) – 40–50 человек на 16 кв. м. Наиболее опасных преступников держали за решеткой. За кремлевской стеной у Константиновской башни, которая называлась также «Пыточной», имелся «застенок», где проводили допросы с пристрастием и пытки.

Губное самоуправление вводится на территории централизованного Русского государства в связи с коренной перестройкой всего местного самоуправления. Наместники и волостели, – как правило, из числа бояр, – направляемые правительством после ликвидации удельного и ослабления вотчинного управления в уезды, дискредитировали себя в глазах местного населения. Их краткосрочное пребывание на местах на условиях кормления было малоэффективным прежде всего в борьбе с возрастающей преступностью. Местные жители, особенно дворянство, просили царя разрешить им самим формировать местные органы самоуправления. Социальная напряженность, широ-

кое распространение разбоев и грабежей, стремление шире использовать местное население в борьбе с преступностью и укрепить положение дворянства, побудили правительство пойти навстречу этим просьбам. В конце 30-х годов началось формирование органов губного самоуправления, которое завершилось в 50-е годы XVI века. Губные учреждения создавались на основе грамот, которые были адресованы населению определенных территорий.

Губа как административно-территориальная единица издавна известна в Новгородских и Псковских землях. Необходимо отметить, что начало проведения губной реформы было положено Белозерской губной грамотой в 1539 г. В грамоте говорится, что жители Белозерского уезда бьют челом великому князю Ивану Васильевичу о том, что у них в волостях «многие села и деревни разбойники разбивают и ... грабят»; «...и убивают многих людей до смерти»; притом «иные многие люди» держат у себя разбойников и «разбойную рухлядь хранят». «Обыщики», направляемые в уезд, причиняют жителям «великие убытки». Жители не хотят оказывать им помощь, т.к. «волокита велика».

Вслед за Белозерским уездом самоуправление в карательно-правоохранительной области вводится и в других уездах. За вновь создаваемыми учреждениями закрепляется название «губная изба», возглавлявшие их лица называются «губными старостами», им помогали «губные целовальники», вводятся дополнительно выборные должности сотских и пятидесятских, выбранных из крестьян, предусматривается должность дьячка (губного дьяка) для ведения делопроизводства.

Выборы губных старост (голов) производились на съездах местных землевладельцев, в которых принимали участие посадские люди, черносошные, дворцовые и церковно-монастырские крестьяне. При этом требовалось единогласие («за один»). Необходимо было, чтобы кандидат на эту должность и «грамоте был горазд, и душою прям, и животом прожиточен», т.е. был грамотным, честным, обеспеченным. Избранные приносили присягу, целовали крест и подписывали «крестоцеловальные грамоты», содержавшие подробные должностные инструкции. Пребывание губных старост и целовальников в должности

было бессрочным – до государева указа. С 50-х гг. XVI в. создаются единые на уезд губные органы. Губные старосты волостей должны были координировать свою деятельность, собираться на съезды для решения вопросов более эффективной борьбы с преступностью, рассмотрения значительных уголовных дел. С 1571 года такие съезды становятся постоянными. Избранные губные старосты утверждались в Разбойном приказе, а то и просто назначались им. С введением в XVII веке воеводского правления губные избы переходят в ведение воевод. Воеводы, представлявшие в то время правительство, принимали активное участие в устройстве губного самоуправления.

Наряду с организацией развивалась компетенция губных изб. Если первоначально они были уполномочены бороться с разбойниками, то позднее им было вменено преследование «татей», расследование «убийственных и всяких губных дел», привлечение к ответственности за соращение православных в иную веру, за изнасилование и сводничество, за поджог, за оскорбление детьми родителей и т.д. В задачу губных учреждений входило предупреждение и пресечение «лиха». Дела губные старосты рассматривали самостоятельно, а также совместно с целовальниками или наместниками и волостелями. Только губные старосты могли приговаривать к телесным наказаниям и смертной казни. Получили они и право приговаривать к тюремному заключению, в том числе пожизненному.

На губные органы возлагались и другие полномочия: составление кабальных книг, надзор за промыслами и рыбной ловлей, ведение земельных дел. Они следили за передвижением населения, допрашивали отъезжавших. В отсутствие наместников, позднее – воевод, губные избы превращались в административные учреждения. При всем этом губные избы оставались преимущественно карательно-правоохранительными учреждениями. Губные старосты должны были ездить для поимки преступников, «обыском про них обыскивати, пытати их и казнить смертною казнию». Помогали губным старостам целовальники, сотские, пятидесятские, десятские и приставы, которых после избрания губные старосты приводили к присяге и давали им «наказные памяти». При

губных избах были также сторожа, биричи и палачи. Строились губные тюрьмы. Местное население привлекалось к деятельности губных изб в порядке невинности, оно было связано круговой порукой.

С учреждением губных старост посылка особых обыщиков из Москвы прекратилась, но ненадолго. Их вскоре стали посылать по-прежнему, так как действия преступников приобретали такой размах, что для их пресечения нередко возникала необходимость в применении военной силы.

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. 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.

Таким образом, губные избы были типичными сословно-представительными органами власти на местах. С переходом к абсолютизму их роль падает, они попадают в зависимость от воевод, вытесняются ими. Возникают противоречия между губными старостами и направляемыми на места сыщиками. В 1699 г. карательные функции губных старост передаются сыщикам. В 1679 году была предпринята попытка ликвидировать губное самоуправление – было решено сломать губные избы, а губных старост отстранить от дел и записать в службу, функции их передавались приказным избам, подчиненным воеводам. Однако в 1684 г. губное самоуправление было восстановлено. Окончательно оно было ликвидировано лишь в 1702 г.

В XVI веке 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 благоустройством в столице. Последнее осуществлялось Земским приказом при помощи довольно обширного штата полицейских чи-

новников. В ночное время, чтобы обезопасить жителей от воров, улицы города перегораживались решетками. Возле них дежурили «решеточные сторожа», которые должны были задерживать запоздалых прохожих. Противопожарную службу несли «объезжие головы», которые в определенное время ночью обязаны были «ездить да огни гасить». За порядком на улицах, площадях, корчмах и других общественных местах наблюдали ярыжки, низшие полицейские чины.

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

В 1649 году царь Алексей Михайлович издает «Наказ о градском благочинии». По Наказу, в Москве, а позднее в других городах, «для бережения от огня и всякого воровства» использовались объезжие головы, которые с десятскими, назначенными из местного населения, должны были с рогатинами, топорами и водоливными трубами «по улицам и переулкам день и ночь ходить и беречь накрепко, чтобы в улицах и переулках бою и грабежу, и корчмы и табаку и иного какого воровства... не было».

К числу полицейских функций, возникших задолго до создания регулярной полиции, относится надзор за передвижением населения. Еще в древнерусском государстве было установлено требование «знатка» для каждого не принадлежавшего к общине человека, т.е. требование, чтобы один из членов общины поручился за него. С XIII века известны проезжие грамоты для иностранцев, которые были своеобразным удостоверением личности и в то же время позволяли местным властям контролировать их поведение. Развитие торговых и дипломатических отношений с другими государствами обусловило появление проезжих грамот для русских, отъезжающих за границу.

Требование законодательного удостоверения личности было закреплено в Соборном Уложении 1649 года, которое предусматривало три вида удостоверения личности: 1) проезжие грамоты в иные государства; 2) проезжие грамоты для служилых людей Сибири и Нижней Волги; 3) проезжие грамоты для иностранцев.

Введение такого контроля преследовало цели защиты государственных интересов, поэтому нарушение установленного паспортного режима строго каралось, вплоть до смертной казни. Так, если по возвращении отлучившегося «без проезжей грамоты самовольством» будет доказано следствием, что «он впрямь ездил в иное государство без проезжей грамоты для измены или иного какого лихого дела», то таковой подвергался смертной казни. Если же будет обнаружено, что отлучившийся ездил «для торгового промыслу», то «ему за то учинити наказание бити кнутом, чтобы на то смотря иным неповадно было так делати».

В то же время Соборное Уложение обязывало воевод выдавать проезжие грамоты «без всякого промедления».

В конце XVII века право передвижения населения все более ограничивается. Царские указы 1684 и 1686 годов запрещали проживать в Москве лицам «без поручных записей».

Следует отметить, что до середины XVII века политические преступления не были выделены из числа общеуголовных преступлений. Специальных учреждений, в функции которых входило бы преследование исключительно политических преступлений, не существовали. Следствие и суд по ним осуществлялись как местными органами власти (воеводами), так и различными приказами.

Однако уже в начале XVII века политическому сыску стало придаваться большое значение, правительство начало выделять дела, связанные с политическими преступлениями, в особо важную группу. Для обозначения политических преступлений стало применяться специальное выражение — «слово и дело государево». При этом правительство требовало от воевод, чтобы они вели следствие по «слову и делу» быстро, тщательно и в обстановке секретности. За проведением политического сыска устанавливался постоянный контроль со стороны царя и высших органов государственной власти. Воеводам из приказов посылались подробнейшие инструкции о том, как вести следствие, о его ходе они должны были незамедлительно сообщать в центр. Приказные судьи, в свою

очередь, постоянно докладывали о ходе следствия Боярской думе и царю. Иногда Дума и царь сами вели допросы и выносили приговоры.

Соборным Уложением 1649 года политические преступления выделяются в отдельную группу. Этим подчеркивалась их особая опасность. Все подданные Московского государства (в том числе крепостные крестьяне) были обязаны доносить правительству о политических преступлениях. По закону недоносительство каралось смертной казнью (кто «про такое дело ведал, и не извещил»).

В царствование Алексея Михайловича политические преступления по-прежнему находились в ведении воевод и приказов, в их разборе продолжала принимать участие и Боярская дума. Так, в 1671 году члены Думы лично допрашивали С. Разина.

Вместе с тем в этот период начинают создаваться специальные органы политического сыска. Таковым стал, в частности, 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 Тайного приказа политические дела рассматривались специально создаваемыми следственными комиссиями каждый раз по особому случаю. Возглавлялись комиссии обычно близкими к царю лицами (два, три человека – боярин, окольный или стольник и дьяк). Обычно комиссии создавались для следствия и суда над участниками массовых движений – «Соляной бунт» в 1648 г., «Медный бунт» в 1662 г., «Чумной бунт» в 1671 г. и т.д.

Создание Тайного приказа и следственных комиссий было не случайным. Правление царя Алексея Михайловича протекало в условиях острых социальных противоречий, выливавшихся в самые крайние формы. Это делало

необходимым укрепление карательного аппарата, в том числе и политической полиции. Однако ее коренная реформа была проведена Петром I.

Таким образом, Разбойный приказ и губные избы представляли единую карательно-правоохранительную систему, которая успешно действовала в условиях сословно-представительной монархии. Сочетание жестко централизованного государственного руководства и местного самоуправления давало положительный эффект. Однако при переходе к абсолютизму с его всеобъемлющей бюрократизацией государственного механизма и строго централизованной подчиненностью оно теряет на местах свою самостоятельность, инициатива местных жителей сковывается. Включенное в жесткую бюрократическую систему, самоуправление, основанное преимущественно на инициативе местных жителей, чахнет и приходит к естественной гибели.

2.2. ЛЕКЦИЯ

по теме № 2

«Возникновение и развитие регулярной полиции России в XVIII веке.
Правовая основа деятельности»

П л а н:

1. Становление регулярной полиции в первой четверти XVIII века.
2. Полицейские реформа и контрреформа в последней трети XVIII века.

1. Становление регулярной полиции в первой четверти XVIII века.

В основанном Петром I в 1703 г. Санкт-Петербурге охраной общественного порядка и безопасности, преследованием лиц, совершивших преступления, вначале ведали губернская канцелярия, подчиненная ей Городовая канцелярия, обер-комендант. Эти подразделения, каждая на своей территории, полицейские функции осуществляли как непосредственно, так и через воинские команды. Для этого назначали специальных должностных лиц, как правило, офицеров, в том числе гвардейских, получивших со временем название «надсмотрщик».

До конца второго десятилетия XVIII века в России не было регулярных полицейских органов, не употреблялся и иностранный термин – полиция. 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», обозначающая внешнее управление. В XVII-XVIII вв. «полиция» 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. Формируется полицейское право, которое только в начале XX века превращается в административное. Фактически же, под полицией понимается регулярный, военизированный

ный, исполнительный орган государственного управления, повседневно и профессионально охранявший общественный порядок и внутреннюю безопасность.

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 привозили в Россию иностранцы, привлекавшиеся на русскую службу.

Следует отметить, что при создании регулярной полиции в России Петр I учитывал опыт Франции, где абсолютизм был в классических формах, а полиция в конце XVII– начале XVIII вв. получила наибольшее развитие и совершенство. Возвратившись из-за границы в октябре 1717 г., Петр I учреждает коллегии, среди которых, однако, не было полицейской. Вместе с тем при создании российской полиции не копируется ни один из зарубежных аналогов.

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.

Начинается создание регулярной полиции России с Санкт-Петербурга. Возведение новой столицы стимулировалось жестким принуждением к застройке, благоустройству и заселению. Детальное регулирование строитель-

ва, скопление больших масс народа вызывали необходимость совершенствования управления, и особенно полицейского. Формирование столичной полиции начинается с 1715 года, с момента учреждения Полицмейстерской канцелярии, которая комплектовалась за счет офицеров, унтер-офицеров и солдат армейских частей, расквартированных в Санкт-Петербурге. Им были сохранены форменная одежда, звания и денежное содержание по штатам армейских подразделений.

«Дело царевича Алексея» ускорило процесс создание регулярной полиции в России. В марте 1718 г. Петр I отбыл в Петербург, где создал для следствия по делу Алексея Тайную канцелярию. Царевич был заключен в Петропавловскую крепость, приговорен к смерти и при неясных обстоятельствах умер. Эти события заставили Петра I принять особые меры предосторожности в Петербурге и 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 необходимо отметить, что общий замысел на создание регулярной полиции к тому времени созрел, было намечено в общих чертах формирование административно-полицейского аппарата в городах. Существовала логическая последовательность в становлении полиции: вначале законодательно определялось должностное положение руководителя нового учреждения, очерчивался круг его полномочий, потом на руководящую должность назначалось конкретное лицо, которое комплектовало аппарат и после этого о новом органе управления делалось публичное сообщение.

25 мая 1718 г. была разработана и утверждена царем с собственноручным его дополнением инструкция, названная «Пункты, данные Санкт-Петербургскому Генерал-полицмейстеру». Этой инструкцией определялась компетенция генерал-полицмейстера, его права и обязанности. 27 мая 1718 г. Петр I посылает Сенату Указ: «Господа Сенат! Определили мы для лучших порядков сем городе дело Генерал-полицмейстера нашему генерал-адъютанту Девиеру и дали пункты, как ему врученное дело управлять». В тот же день Петр I

вручил указ А. Девиеру, а 7 июня Сенат объявил жителям столицы царский указ 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 живой и веселый характер, он скоро приобрел расположение царя, дружбу царицы. Девиер становится царским денщиком, т. е. наиболее доверенным лицом Петра I, получает имение, чины бригадира и капитана лейб-гвардии Преображенского полка, звание генерал-адъютанта. Назначенный в 36 лет генерал-полицмейстером, А. Девиер был в этой должности до 1727 г. В период могущества А.Д. Меншикова был обвинен в неуважении к царской фамилии, пытан, наказан кнутом «нешадно», 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 (пять офицеров и тридцать шесть нижних чинов). 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, поэтому возникала большая переписка: чуть ли не по каждому канцеляристу и солдату Сенатом издавались указы.

Формирование аппарата регулярной полиции наталкивалось не только на нежелание или невозможность переезжать на постоянное место жительства в неудобный тогда для проживания Петербург. Сказывалась острая нехватка квалифицированных чиновников. Гражданская служба мало поощрялась правительством, полиция к тому же не 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. 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. Однако фактически члены присутствия полицмейстерской канцелярии, ведая отдельными сферами управления и исполняя различные поручения генерал-полицмейстера, были скорее чиновниками при нём, а не судьями, способными по большинству голосов поставить свое, отличное от мнения руководителя, 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 разреше-

ний на строительство и капитальное переоборудование строений, вопросы благоустройства, расследование правонарушений, и передача дел по подсудности или принятие окончательного решения в пределах компетенции полиции и т.д.).

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.

В 1722 г. в Москве учреждается должность обер-полицмейстера, который подчинялся непосредственно генерал-полицмейстеру Санкт-Петербурга. Последнему поручалось организовать регулярную полицию в Москве. Создается Московская полицмейстерская канцелярия, подчиненная полицмейстерской канцелярии столицы, которая 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.

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 военнослужащих на постоянную службу. Штат канцелярий составляли распределенные по столам секретари, канцеляристы, подканцеляристы, дьяки, подъячие различных статей и писцы. Они и вели всю текущую работу, готовили материалы для судей, исполняли их решения. Отдель-

ные 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 заведованию отдельными частями полицейского управления. Так, один из членов присутствия ведал отводом квартир для солдатского постоя, другой – учетом денежных сумм, третий – заведовал каторжным двором. Кроме того, в Санкт-Петербурге и Москве создавались полицейские съезжие дворы под руководством одного-двух обер-офицеров с командами солдат и унтер-офицеров, подьячими.

Полицейские чины жалованье и провиант получали, как правило, наравне с военными. Майору полиции в год полагалось жалованья 168 руб., капитану – 96 руб., прапорщику – 50 руб., вахмистру – 14 руб. 40 коп., сержанту – 10 руб. 08 коп. и 7 руб. 20 коп., каптенармусам – 13 руб. 68 коп. и 9 руб. 71 коп., капралам – по 6 руб. и 6 руб. 96 коп., писарям – по 8 руб. 04 коп. и 6 руб. 96 коп., рядовым – по 7 руб. 20 коп. и 6 руб. Штаб и обер-офицеры полицмейстерской канцелярии и их денщики жалованье, провиант и амуницию получали из Главного комиссариата, с 1721 года – из остаточных сумм Военной коллегии.

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 быть царю, царице и их наследникам «верным, добрым и послушным рабом», 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 военными на постоянной основе с возложением на жителей обязанности компенсировать содержание таких команд. Однако было только принято предложение о дополнительном налоге на жителей, а все мужчины податных сословий, достигшие 20-летнего возраста, продолжали привлекаться к исполнению полицейских функций. В донесении полицмейстерской канцелярии от 2 сентября 1723 г. говорилось, что в Петербурге (кроме Васильевского острова) установлен 141 шлагбаум, у которых каждую ночь дежурит 342 человека, не считая сотских, пятидесятских и десятских. После 11 часов вечера и до утра, то есть в ночные часы, на заставах закрывали шлагбаум и право ходить по улицам в это время предоставлялось только воинским командам, знатным господам, лекарям, священникам и повивальным бабкам.

Компетенция полицейских учреждений, создававшихся на регулярной основе, была в основном намечена упомянутыми «Пунктами» генерал-полицмейстеру. Ему поручалось следить: за регулярностью застройки (п.п. 1, 4) и противопожарной безопасностью (п.п. 1, 8, 13); за укреплением и надлежащим содержанием берегов рек, уличных стоков (п. 2); за чистотой улиц и неза-

труднительным проездом по ним (п.п. 3, 6); за санитарным состоянием торговли продовольствием (п. 5); он должен был задерживать, допрашивать и отправлять с делами в суд нарушителей общественного порядка (п. 7); пресекать содержание притонов для правонарушителей (п. 9); задерживать и допрашивать «всех гуляющих и слоняющихся людей», из них трудоспособных определять на работу (п. 10); строго учитывать приезжих, выявляя беглых (п. 11), а также размещать солдатский постой.

Полицейская канцелярия наделялась обширными полномочиями и практически могла вмешиваться во все сферы городской жизни, в том числе в деятельность городской канцелярии. Представления царя о роли полиции в жизни подданных выкристаллизовывались в четкую формулу регламента Главного магистрата 1721 года: «...Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства».

Регламент Главного магистрата расширил обязанности полиции по сравнению с инструкцией 1718 года, возложив на нее наблюдение за нравственностью горожан.

Концентрированно компетенция регулярной полиции была зафиксирована в гл. 10 Регламента или устава Главного магистрата, положениями которого предписывалось руководствоваться и полицейским учреждениям: «..Оная споспешествует в правах и правосудии, рождает добрые порядки и нравоучения, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет, 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 Божьим, воспитывает юных в целомудренной частоте и честных науках...». Эта декларация, справед-

ливо называвшаяся «гимном полиции» несмотря на то, что создание полиции в системе магистратов тогда не состоялось, была своеобразным идеальным ориентиром для полиции не только этого, но и последующих периодов.

В дополнение к служебной документации Сенат постановил выделить в подчинение Генерал-полицмейстеру 10 офицеров, 20 унтер-офицеров и 160 «добрых» солдат (крепких, хорошо обученных). Из казны выделили 200 рублей для устройства шлагбаумов, которые опускались в 11 часов вечера и поднимались на рассвете. Полицейские служители и караульщики если были не в состоянии прекратить беспорядок или задержать кого-либо, они били в трещотки 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 па съезжий двор или в полицмейстерскую канцелярию.

В законодательных актах указывались основные направления деятельности полиции, конкретизировались отдельные полномочия, регулировались формы и методы ее функционирования, однако в первой четверти XVIII века не были определены рамки полномочий. Фактическая деятельность полицейских учреждений диктовалась условиями феодально-крепостнического строя, самодержавной государственностью и полицейским политическим режимом, 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 карательно-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. В полиции должны были регистрироваться все приехавшие в город и уезжающие из него. Без разрешения полиции нельзя было пускать никого на ночлег. За не-

исполнение 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. В 1718 – начале 1719 гг. Петербургская полицмейстерская канцелярия определила на каторгу крестьян, которые, отбыв повинность по строительству города, самовольно проживали в 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 (абшиты) 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 полиции 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.

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. 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, вызывало противодействие с его стороны.

Полицейские чиновники наводили страх на население. Одно имя генерал-полицмейстера внушало страх жителям Петербурга. Жестоко наказывая людей за всякое неисполнение или промедление в исполнении многочисленных предписаний правительства, полицейские чиновники злоупотребляли служебным положением, были отмечены случаи казнокрадства. За это в Москве были привлечены фискалами к ответственности командир съезжего двора, чиновник канцелярии, полицейский каптенармус. Порой полицейские чиновники сами нарушали общественный порядок, дрались, ссорились и пьянствовали.

После смерти Петра I и вплоть до начала царствования императрицы Екатерины II (1762 г.) в деятельности полиции существенных изменений не произошло. Разрабатывались и утверждались отдельные указы, вызванные текущими событиями, как правило, связанные с возникновением пожаров, надзором за строительством, поимкой воров и разбойников, наблюдением за состоянием торговли, охраной здоровья, предупреждением повальных болезней скота и т.п. Обучение чинов полиции сводилось, главным образом, к изучению целевых инструкций и указов, а также передаче опыта от старослужащих новобран-

цам. В апреле 1733 года, по указу Анны Иоанновны, в 23 городах России, в том числе в Брянске, Орле, Калуге, Смоленске учреждается полиция. Штат полиции был небольшой: в губернских городах – тринадцать чиновников, в уездных – одиннадцать служащих полиции.

Таким образом, следует отметить, что полицейская реформа Петра I осталась незавершенной. В первой четверти XVIII века происходило зарождение регулярной полиции, но полностью ее становление, как специального профессионального органа, было не закончено. Вместе с тем определились намеченные Петром Великим и сложившиеся на практике основные задачи и функции полиции, ее регулярность и сфера компетенции, а также бюрократическая оторванность от народа. Общая полиция была организационно отделена от органов политического сыска, являлась частью общеадминистративного аппарата, не принимала в целом активного и непосредственного участия в политических преобразованиях, но ее создание и последующие изменения имели политический смысл. Защищая установленный порядок и общественные отношения, являясь непосредственной принудительной силой по отношению к народу и будучи грубой по составу, жесткой по методам деятельности, вытеснив русское понятие «благочиние», полиция снискала к себе неоднозначное отношение.

2. Полицейские реформа и контрреформа в последней трети XVIII века.

Правление Екатерины II продолжалось более трех десятилетий – с 1762 по 1796 год. Оно наполнено многими событиями во внутренних и внешних делах, осуществлением замыслов, продолжавших то, что делалось при Петре Великом.

Екатерининская эпоха вошла в историю как период «просвещенного абсолютизма», для которого характерно влияние идей французских философов-просветителей о необходимости и возможности совершенствования общества и человека путем принятия «разумных законов» и основанной на них рациональной системе управления обществом и государством.

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» (1785 г.), значительным расширением крепостничества, крайним углублением бесправия крестьян. Крестьянская война под руководством Емельяна Пугачева (1773-1775 гг.) серьезно потрясла самодержавно-крепостническое государство. Она показала слабость государственного карательно-правоохранительного аппарата, прежде всего на местах, его неэффективность в обеспечении порядка и безопасности в стране. 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 оказали изменения политического режима, расширявшееся воздействие на государственную политику идей просвещения, социальная демагогия Екатерины II. Она созвала в 1767 г. уложенную комиссию, дала этой комиссии Наказ, в котором были рассуждения о правах человека. Императрица высказывалась и о положительных сторонах представительного правления и, в то же время, заявляла, что самодержавие – единственно возможная форма правления в России.

В дополнительной, XXI, главе Большого наказа уложенной комиссии, целиком посвященной полиции, Екатерина II приводит два взгляда на полицию, заимствованные из сочинений немецких ученых: Юсти («Основания силы и благосостояния царств») и Бильфельда («Наставления политические»). Согласно первому – под полицией следует понимать порядок вообще в государстве;

согласно второму – ведомству полиции принадлежит все то, «что служит к сохранению благочиния в обществе». Поскольку под благочинием понималось поддержание порядка и безопасности, то во втором, принадлежавшем Бильфельду, взгляде полиция рассматривалась как функция и орган по поддержанию общественного порядка и безопасности. Именно этот взгляд и был принят Екатериной II.

Екатерина II восприняла идею разделения властей как разделение компетенции между частями единого самодержавного государственного механизма. В наказе и дополнении к нему разграничивалась компетенция судебных и полицейских органов. На полицию предполагалось возложить предупреждение и выявление уже совершенных преступлений, проведение дознания по ним и передачу преступников в суд. Сама полиция окончательно могла рассматривать только малозначительные правонарушения. Деятельность ее должна быть оперативной, при этом ей следует руководствоваться преимущественно не законами, а уставами (здесь, вероятно, подзаконными актами, издаваемыми органами полицейского управления). Из ведения полиции изымались, согласно наказу, общеадминистративные и финансовые вопросы. При этом в ее ведении предлагалось оставить многие вопросы, далекие от конкретного понятия «благочиние». Например – строительный надзор. Однако основное внимание в екатерининском Наказе, особенно в его XXI главе, уделяется борьбе с преступностью.

В екатерининском Наказе уложенной комиссии основное внимание было уделено компетенции полицейских органов. Екатерина, зная о нарастающей социальной напряженности в сельской местности, говорила о необходимости создания «земской полиции».

Доверенным лицом императрицы становится генерал-прокурор, который после ликвидации ряда коллегий фактически возглавил внутреннее управление, оставаясь при этом высшим органом надзора. Управление по-прежнему строилось на принуждении, сохранялся всесторонний контроль за подданными от имени государства. Развивались органы политического сыска. Вместо ненави-

стной всем Канцелярии тайных розыскных дел образовалась Тайная экспедиция Сената, подчиненная непосредственно императрице.

Социальное напряжение на местах заставило вернуться к постоянному пребыванию на местах воинских команд, которые с 1763 г. придавались каждому губернатору для содействия в исполнении ими функциональных обязанностей. Наставлением 1764 г. губернаторы признавались хозяевами губерний. Все органы управления общей, и многие – специальной компетенции продолжали выполнять полицейские функции на вверенной им территории или в отношении подвластного населения.

Необходимо отметить, что 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 утверждены штаты полиции в столицах. По штатному расписанию центральное полицейское управление возглавил генерал-полицмейстер, определенный в 3-4-м классах. В главной полицмейстерской канцелярии было три советника и один ассессор. Во главе Московской полицмейстерской канцелярии был определен обер-полицмейстер в 5-6-м классах, а также – советник и ассессор. В 1766 г. в помощь генерал-полицмейстеру был определен обер-полицмейстер в чине полковника. Надзор за съезжими дворами в Петербурге поручен особому премьер-майору. Обособляется пожарная контора, которая включила в себя бранд-майора, брандмейстера, 7 унтер-брандмейстеров, обслуживающий персонал и команду 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 человек, т.е. на четверть превышал персонал полиции в Петербурге. В то же

время общая годовая сумма жалованья чиновникам московской полиции была установлена в сумме 25108 рублей 14 коп.

В эти годы продолжала проявляться тенденция к децентрализации полицейских учреждений. 30 июля 1762 г., вскоре после вступления на престол Екатерины II, Сенатом было приостановлено назначения полицмейстеров в периферийных городах «до будущего рассмотрения о губерниях». Следовательно, не исключено, что уже тогда 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.

Перелом в развитии регулярной полиции в стране произошел с изданием «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи», разработанного при активном участии Екатерины и утвержденного императрицей 7 ноября 1775 г. Согласно этому законодательному акту производилось новое административно-территориальное деление. Провинции упразднялись, а число губерний увеличивалось до пятидесяти. Предусматривалось создание губерний и уездов по числу проживавшего на соответствующих территориях податного населения – ревизских душ: в губернии – от 300 до 400 тысяч, в 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 и руководство местной полицией.

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: земская полиция или благочиние; приведение в исполнение законов; 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.

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. 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. Им было предписано следить за исполнением всеми подданными их долга и присяги, за тем, чтобы они были законопослушными и не предпринимали ничего противного; а если же такое будет предприниматься, то сообщать губернскому правлению, наместнику, губернатору, не допускать нарушений, смирять нарушителей: а всем подданным – ему помогать в этом. Кроме того, законом регламентировались обязанности ис-

правника по пресечению эпидемий, 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. Стоит отметить, что нижние земские суды использовали кадровую и материальную базу воеводских канцелярий, поэтому создание регулярных полицейских органов в губерниях произошло сравнительно быстро. Уже во второй половине 70-х годов нижние земские суды действовали в большинстве уездов европейской части России.

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. Должностное положение городничего, как и земского исправника, не связывалось с воинской службой (хотя исправник и носил альтернативное звание капитана). Во время службы городничий 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. Функции городничего были аналогичны функциям земского исправника. 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.

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».

В столицах назначается по обер-полицмейстеру. В 1780 г. московский обер-полицмейстер был выведен из подчинения «Главной полиции» и подчинен генерал-губернатору. На основании главы XIX Учреждений для управления губерний «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.

Таким образом, если реформирование общеадминистративного аппарата и судебной системы на местах на основании Учреждений для управления губерний имело в целом заверченный 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.

Разработка полицейского устава была завершена в 1781 г. 8 апреля 1782 г. он под названием «Устав благочиния или полицейский» был подписан Екате-

риной II. Однако ни в тексте Устава, ни в сопроводительном указе ничего не говорилось о времени вступления его в силу. Как и Учреждения для управления губерний, Устав благочиния вводился в действие постепенно. Издавались именные указы о создании управ благочиния в отдельных городах или целых губерниях, конкретизировались штаты вновь создаваемых полицейских учреждений, определялись суммы на их содержание.

Устав благочиния состоял из 14 глав, имеющих буквенную нумерацию, 274 статей, многие из которых разбиты на пункты и части. Содержательная структура Устава довольно стройная. В первых трех главах определяются органы полицейского управления (последовательно – общегородские, частные, квартальные, далее – учреждения, создаваемые при них), их примерные штаты, место по Табели о рангах должностных лиц и порядок определения их в должности. Затем регламентируется порядок учреждения полицейских органов, их деятельность, устанавливается компетенция, высказываются требования к лицам, назначаемым на полицейские должности, определяется место вновь создаваемых структур среди других органов местного управления. В двух последних главах перечисляются деяния, запрещенные законом, и указывались меры, которые должна принимать полиция по этим правонарушениям.

Уставом благочиния во всех городах создавались единые учреждения («места, которым благочиние поручается») – управы благочиния или полицейские. Это были коллегиальные органы административно-полицейского управления в пределах городов. Присутствие управы благочиния определялось из 3-х чиновников: городничего, двух приставов (уголовных и гражданских дел) и двух избираемых горожанами на 3 года ратманов (советников). В столице вместо городничего определялся полицмейстер, сохранялась должность обер-полицмейстера, который ставился над полицмейстером и практически – над столичной управой благочиния. Города, бывшие в военном ведомстве, оставались в полицейском управлении обер-комендантов. Последние, как и обер-полицмейстер, ставились над управами благочиния, которые в этих городах создавались в обычном порядке (под председательством городничих).

Пристав уголовных дел ведал охраной общественного порядка и общеуголовным сыском, пристав гражданских дел осуществлял надзорно-регулятивные функции в городах. Они юридически и фактически подчинялись городничему, который в управе должен был заседать «выше приставов».

Правовое положение ратманов в Уставе не регламентируется. Учреждениями для управления губерний определялся порядок выборов и пребывания ратманов в коллегиальных органах городского самоуправления. Ратманы, как правило, вознаграждения в полиции не получали. Введение ратманов в состав управ благочиния должно было усилить общественный контроль за полицией в городах, причем контроль внутренний (в отличие от внешнего контроля со стороны наместнических и губернских правлений, а также прокурорского надзора). Хотя ратманы при рассмотрении дел приравнивались к другим членам присутствия, но с их мнением городничий на практике мог не считаться, т.к. все вопросы в управе решались по большинству голосов, т.е. могли быть решены тремя чиновниками из пяти членов присутствия. Городничий, таким образом, являлся фактическим начальником городской полиции.

Компетенция обер-полицмейстера в Уставе благочиния четко не регулировалась. Он фактически становился градоначальником, как высший правительственный чиновник в городе.

По Уставу благочиния все крупные города (свыше 400 дворов) в административно-полицейском отношении делились на части. При этом следовало учитывать и топографическое положение городов. В каждой части полагалось быть примерно от 200 до 700 дворов.

В частях определялись частные приставы, которые должны были решать административно-полицейские вопросы единолично. Предусматривалось также создание сословного органа – выбираемого горожанами словесного суда, который должен был освободить частных приставов от рассмотрения некоторых дел по спорам горожан.

Старое административно-полицейское деление на сотни было заменено кварталами, в каждом из которых полагалось находиться примерно от 50 до

100 дворов (на кварталы делились части или непосредственно небольшие города, имевшие от 100 до 200 дворов). В кварталах определялись квартальные надзиратели и их помощники – квартальные поручики (но одному надзирателю и поручику на квартал). Квартального поручика избирали жители квартала, мнение которых также должно было учитываться при определении квартального надзирателя. Так устанавливалась еще одна форма контроля за полицией со стороны граждан, непосредственно заинтересованных в ее добропорядочной деятельности.

Старосты слобод были включены в систему городского самоуправления. Устав благочиния не возлагал на них полицейские функции. В Уставе не предусматривались сотские, пятидесятские и десятские, хотя в некоторых городах, особенно малых, эти общественно-полицейские должности фактически сохранялись. В городах определялись полицейские команды под непосредственным началом городничих и частных приставов, вводились ночные сторожа под командой квартальных надзирателей, поэтому надобность в ночных караульщиках также отпадала. Так происходит дальнейшая бюрократизация охраны общественного порядка.

Штаты полиции определялись отдельно для каждого города. По штату С.-Петербургской полиции, утвержденному в 1782 г., город делился на 10 частей и 42 квартала, численность постоянного персонала устанавливалась в 647 человек (ратманы проходили по ведомству городского магистрата). Каждой части придавалась воинская команда из 34 человек. Кроме того, в городе создавалась противопожарная служба, в которую включалось 1935 «огнягасительных работника» и 226 извозчиков. Сверх штата вводились ночные сторожа (их в Петербурге в 1794 г. было 500). Москва была разделена на 20 частей и 88 кварталов, к восстановленным будкам определялось 1200 стражников. Московская полицмейстерская канцелярия упразднялась указом от 2 октября 1782 г.

В периферийных городах утверждение штатов и денежного содержания производилось в течение 80-х гг. по представлениям наместников (генерал-губернаторов) императорскими указами. В первую очередь управы благочиния

создавались в городах, «которые уже наполнены жителями, более других в том нужду имеют».

В Уставе благочиния определялось место новых должностей полицейского ведомства по Табели о рангах: полицмейстер в столице – 6 класса, приставы уголовных и гражданских дел – 7, частные приставы – 9, квартальные надзиратели – 10, поручики – 11 класса. Соответствующие должности в периферийных городах были рангом ниже. При этом чиновники, имевшие более высокий ранг, сохраняли его. Классный чин по полицейской должности был за соответствующим лицом только в период его пребывания в этой должности.

Определялся также порядок назначения на вновь учреждаемые должности. В столицах полицмейстер, приставы уголовных и гражданских дел назначались Сенатом по представлению губернского правления. В периферийных городах приставы уголовных и гражданских дел назначались губернскими правлениями из старших частных приставов, которых городничие аттестовали как «исправнейших». Так же назначались частные приставы из числа квартальных надзирателей. Квартальные надзиратели назначались управами благочиния из числа квартальных поручиков по аттестатам частных приставов и жителей кварталов. Избрание квартальных поручиков подтверждалось городничими. В Уставе особо оговаривались требования к начальствующему составу: здравый рассудок, добрая воля в отправлении порученного, человеколюбие, верность в службе императорскому величеству, усердие к общему добру, радение должности, честность и бескорыстие.

При определении функции управ благочиния в Уставе буквально повторяются соответствующие положения Учреждений для управления губерний, адресованные земским судам и городничим. Аналогичной была и компетенция, но в Уставе она была подробно регламентирована. Детально регулировался порядок деятельности управ, иных подразделений полиции, должностных лиц. Определялось прямое и непосредственное подчинение управы губернскому правлению.

Примечателен помещенный в Уставе «Наказ управе благочиния», который открывало «Зерцало управы благочиния». В нем в качестве первого положения закреплялись «Правила добронравия: 1. Не чини ближнему чего сам терпеть не хочешь. II. Нетокмо ближнему не твори лиха, но твори ему добро колико можешь. III. Буде кто сотворил обиду личную, или в имени или добром звании да удовлетворит по возможности. IV. В добром помогите друг другу, веди слепого, дай кровлю невинному, напой жаждущего. V. Сжался над утопающим, протяни руку помощи падающему. VI. Блажен кто и скот милует, буде скотина и злодея твоего споткнется – подыми её. VII. С пути сошедшему указывай путь». Таким образом, проведение политики «просвещенного абсолютизма» обусловило замену жестких регламентов и грубых формулировок, характерных для первой четверти и середины столетия, мягкими человеколюбивыми принципами в духе христианской морали.

Заседания в управе благочиния начинались по общему правилу в 8 часов утра с рассмотрения рапортов частных приставов о происшествиях, случившихся за истекшую ночь. Доставленных из частей правонарушителей после проведения расследования направляли в суд или подвергали наказаниям; если оштрафованный был не в состоянии заплатить штраф, он должен был отработать его. Далее в управе благочиния слушались дела, касавшиеся убогих, вдов и неимущих, тягавшихся с богатыми и знатными. Дела об имущественных преступлениях (о кражах и др.), а также имущественные споры до 20 рублей окончательно рассматривались в управе. Предписывалось выяснять мотивы и цели преступлений и проступков.

Полиция обязывалась смотреть за узаконенными ограничениями роскоши, пресекать запрещенные игры, «которые игроку служат единственным упражнением и промыслом», в то же время – поощрять «игры, основанные на силе и проворстве, ... на дозволенном искусстве и случае», домашние игры, а также разрешенные управой «общенародные игры или забавы, и фестивальные представления», если в них не усматриваются ничего «закону противного, или общего, или частного вреда». Запрещались самовольные лотереи. Примеча-

тельно, что Уставом благочиния предписывался полиции иметь в каждой части не только «брандмейстера или огнегасительного мастера», но и маклера, а также «народную школу».

На Управу благочиния было возложено соблюдение паспортного режима. Квартальный надзиратель должен был знать занятия и источники доходов жителей своего квартала, получать сведения от домовладельцев о всех, даже временно к нему приезжающих.

Устав благочиния предусматривал деятельность полиции по контролю за общественными организациями; все «общества, товарищества и братства» могли быть созданы только с разрешения полиции. Такое подробное перечисление возможных организаций было неслучайным, оно охватывало просветительские, общественно-политические кружки, торгово-промышленные объединения, а также религиозные секты и масонские братства. Активизация последних, их связь с зарубежными организациями, попытки воздействовать на наследника престола Павла I, обсуждение в ложах не только религиозно-нравственных, но и политических проблем, беспокоило правительство, которое уже в середине восьмидесятых годов подвергло преследованиям наиболее активных членов масонских лож.

Ряд статей Устава благочиния обязывал полицию доводить до сведения жителей все распоряжения центральных и местных властей, следить одновременно, чтобы никто в городе не «учинял» обнародования или объявления без разрешения Управы благочиния. В 1783 году Указом о вольных типографиях частным лицам разрешалась издательская деятельность, а цензура книг и журналов, отпечатанных в частных типографиях, возлагалась на полицейских чиновников Управы благочиния.

Впервые в Уставе благочиния довольно четко определялись функции, компетенция и порядок деятельности отдельных должностных лиц полиции. Частному приставу поручалось следить за тем, чтобы не нарушался закон божий; «чтоб общий порядок сохранен был по всех вещах»; чтоб «уголовные преступления не остались без наказания несмотря на лица»; следить, чтобы в его части ничего не принималось противное службе императорского величества и общему благу; иметь «попечение об исполнении изданных узаконений для сохранения мира и тишины между гражданами»; бдительно смотреть, «дабы не учинилось чего в нарушение спокойствия общего». При служебных передвижениях частного пристава сопровождали два сержанта.

Частному приставу следовало проживать в пределах своей части, его дом должен был стоять открытым днем и ночью, необходимо было давать защиту лицам, находящимся в опасности. При отсутствии в части хотя бы в течение двух часов он должен был поручить исполнение своих обязанностей соседнему частному приставу. Частный пристав обязывался во всякое время терпеливо выслушивать жалобы, прошения, уведомления, извещения и донесения, проводить немедленное устное расследование правонарушения, о чем составлять протокол, брать под стражу преступников. В расследовании ему помогали квартальные надзиратели и поручики. Надзиратели ежедневно в 7 часов утра сообщали частному приставу о происшествиях в их кварталах. В пределах части частный пристав обязан был исполнять все надзорно-правоохранительные функции, которые вменялись полиции. Будучи подотчетным управе благочиния, частный пристав состоял в оперативном подчинении городничего.

Непосредственное обеспечение порядка и безопасности, исполнение законов и Устава благочиния возлагалось на квартальных надзирателя и поручика. Они должны были мирить ссорившихся, улаживать конфликты, а при совершении серьезных правонарушений – докладывать частному приставу. Квартальному надзирателю надлежало присутствовать на заседании управы благочиния при рассмотрении дел по его кварталу. Он определял вознаграждение стражникам, размер которого зависел от качества службы, перекрывал на ночь

(с 22 до 5 часов утра) улицы рогатками, заботился о том, чтобы в холодное время года на улицах горели костры для обогрева бездомных.

Таким образом, преобразования 70-80-х годов, проведенные на феодально-крепостнической основе, несколько ослабляли режим, но не давали должного простора в социально-экономическом развитии страны, в конце столетия выявились их частные и общие недостатки. Объективная необходимость подталкивала к изменениям в политическом режиме. Вступивший на престол 1796 г., Павел I, не отказываясь от игры в либерализм, больше, чем его предшественница на престоле, опирался на силу.

Были ликвидированы или перестроены многие государственные учреждения, ограничено дворянское самоуправление, уволены и сосланы лица, пригревшиеся при старом правлении, были попытки превратить дворянство вновь в служилое сословие, отнять у него некоторые привилегии. Враждебность к матери, узурпировавшей принадлежавший ему престол, особенности характера Павла I сказались на проводимых им мероприятиях.

Перестройка полиции касалась в основном общегородского руководства этим подразделением. Управы благочиния, как коллегиальные органы, ликвидировались, в губернские города назначались полицмейстеры с помощниками «для исправления полицейских дел по гражданской части», т.е. по делам горожан, им же поручалось исполнение полицейских функций в них городничим совместно с магистратами или ратушами.

В результате в небольших городах одновременно могли быть городничий, полицмейстер и комендант. Именным указом от 20 мая 1800 г. было установлено, что городской полицией заведуют военные губернаторы и коменданты, а там, где их нет, – батальонные командиры, при отсутствии последних – городничие.

В столице полицейские функции передавались комиссии для снабжения резиденции припасами, а также военному губернатору, в помощь которому назначались обер-полицмейстер и два полицмейстера. В 1797 г. при реорганиза-

ции управления удельными землями там были учреждены десятские, которые менялись через месяц.

Подводя итог, необходимо отметить, что полицейская реформа Екатерины Великой в целом была продуманной, взвешенной, подготовленной как предшествующей историей полиции, так и бытовавшими взглядами на нее современников. Она проводилась в интересах дворянства, но учитывала потребности горожан, соответствовала уровню и характеру социально-экономического развития страны, откликалась на европейские процессы и идеи, направлялась на защиту самодержавия и феодально-крепостнических порядков. Многие же преобразования Павла I не могли быть ни стабильными, ни долговечными, поскольку они не отвечали интересам высшей дворянской бюрократии, нарушали естественный процесс развития государственных органов. Последнее непосредственно относится к полиции, в отношении которой была проведена контрреформа. Большая часть вновь созданных Павлом I полицейских учреждений после его устранения была ликвидирована, а упраздненные им – восстановлены. Развитие полиции продолжалось по определенному петровской и екатерининской реформами пути.

Таким образом, история полиции XVIII в. позволяет сделать вывод, что именно тогда была заложена основа ее организации, определены приоритетные функции и задачи, а также произошло её становление. Заложённая Петром I преимущественно по западноевропейскому образцу, российская полиция принимает специфические, характерные именно для нее черты. В XVIII веке совершенствовались организационные формы деятельности органов по охране общественного порядка, определялось соотношение коллегиальности и единоначалия во внутреннем управлении, централизованное и муниципальное подчинение, привлечение населения к исполнению полицейских функций и к контролю за деятельностью полицейских органов, отрабатывались направления и методы деятельности полиции.

2.3. ЛЕКЦИЯ

по теме № 3

«Создание МВД. Развитие полицейских органов России в период буржуазных реформ второй половины XIX века до февраля 1917 года. Политизация органов внутренних дел и борьба с революционным движением».

П л а н:

1. Создание, функции и задачи Министерства внутренних дел. Деятельность Министерства полиции.

2. Министерство внутренних дел во время царствования Николая I (1825-1855гг.).

3. Полицейские реформы второй половины XIX века. Развитие органов по охране общественного порядка до февраля 1917 года. Профессиональная и этическая подготовка кадров полиции.

1. Создание, функции и задачи Министерства внутренних дел. Деятельность Министерства полиции.

Дворцовый переворот в марте 1801 года, возведший на престол Александра I, был не только результатом борьбы придворных группировок. Он был связан с определенными настроениями в обществе, прежде всего среди дворянства. У определенной части дворянства было желание если не ограничить самодержавие, то, по крайней мере, иметь гарантии от таких проявлений самовластия, какие были свойственны предшественнику Александра I императору Павлу I. В апреле 1801 года была ликвидирована Тайная экспедиция Сената – орган политической полиции. В указе о ее ликвидации подчеркивалась необходимость введения «силы закона», а не «личных правил» для того, чтобы не было злоупотреблений в государственном управлении. Все это порождало ожидания существенных перемен в общественно-политической жизни, в частности, осознания властью важности «общего преобразования, конституции». Ожидания связывались с личностью нового императора, который в начале своего цар-

ствования демонстрировал готовность обсуждения вопроса о введении в России представительных учреждений.

30 марта 1801 года в стране был создан новый законосовещательный орган – «Непременный совет»; обсуждался вопрос о преобразовании и поднятии роли в государственной жизни «Правительствующего Сената», о реорганизации органов центрального управления. Это стало предметом активного обсуждения в «Негласном комитете», созданном Александром I. В комитет входили его ближайшие друзья и единомышленники: В. Кочубей, П. Строганов, Н. Новосильцев и др. Это были прекрасно образованные, имевшие опыт государственной деятельности молодые люди, знакомые с организацией правительственных учреждений европейских стран.

В «Негласном комитете» был подготовлен проект создания министерств как новых органов центрального управления. В результате реформы должны были быть образованы «по примеру большей части европейских государств отдельные министерства, точно определена область работы каждого из министров». В процессе подготовки реформы ее авторы рассматривали вопросы организации министерств в западноевропейских странах.

Характерно, что в 1802 году, при обсуждении вопроса о создании министерств, член «Негласного комитета», впоследствии первый министр внутренних дел В.П. Кочубей, ссылаясь на пример абсолютистских Австрии и Пруссии, писал о возможности существования министерств «с властью весьма распространенной и без всякого другого отчета, кроме государей своих». Именно такое положение, как естественное для абсолютизма, занимали в системе государственных учреждений России министерства.

8 сентября 1802 года императором Александром I был подписан Манифест об образовании восьми министерств: военно-сухопутных сил, военно-морских сил, иностранных дел, юстиции, коммерции, финансов, народного просвещения и министерства внутренних дел. В этом документе подчеркивалась личная ответственность министра за состояние дел во вверенном ему ведомстве: «Министр должен иметь непрерывное сношение со всеми местами,

под управлением его состоящими, быть сведущим о всех делах, которые в них производятся».

Министры имели право законодательной инициативы. Ежегодно они должны были представлять отчеты о деятельности министерства императору и Сенату. Самым большим и многофункциональным стало министерство внутренних дел.

Министр внутренних дел, согласно Манифесту об учреждении министерств, должен был «пещись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей Империи». Это выразилось в сосредоточении в МВД большого объема внутренних функций государства. В нем первоначально было образовано четыре основных структурных подразделения – так называемые экспедиции. Каждая из них состояла из двух отделений.

В компетенцию первой экспедиции «Попечения о народном продовольствии» входило снабжение государства жизненными припасами, солью, а также контроль за публичными зданиями.

Основным подразделением МВД была вторая экспедиция – «Спокойствия и благочиния». Первое отделение называлось «Дела земской полиции». На него возлагались следующие основные функции: сбор сведений о происшествиях, предотвращение «ложных слухов», а главное – наблюдение за повиновением крестьян законной власти, что входило в задачи сельской полиции. Второе отделение – «Дела городской полиции» – следило за безопасностью улиц и домов от пожаров и воровства, их чистотой и освещением, осуществляло надзор над запрещенными книгами, подозрительными обществами и людьми, отвечало за постройку, следило за содержанием дорог, мостов, а также ночной стражей. Кроме того, на второе отделение возлагалась обязанность содержания полицейской команды и пожарных.

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 медицинские учреждения, «богоугодные заведения», содержание тюрем.

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. 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.

Необходимо отметить, что наличие в руководстве МВД хорошо подготовленных людей привело к тому, что его организация, деятельность нередко служили образцом для других ведомств.

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 жалованье 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 из 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 о всех происшествиях, преступлениях, о прибывших из-за границы и выезжающих из страны, контролем за «благочини-

ем 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. Введение 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 полицейских 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.

Вместе с тем расширение границ города, осложнение оперативной обстановки поставили полицию перед необходимостью создания конных отрядов в составе внутренней (городской) стражи. Одновременно были упразднены драгунские полицейские команды. По представлению министра полиции графа С.К. Вязьмитинова в 1817 году учреждаются жандармы внутренней стражи.

Они находились в прямом подчинении обер-полицмейстера и были обязаны оказывать помощь общей полиции в охране порядка.

Исходя из функциональных обязанностей, Высочайшим указом от 8 июля 1804 года император Александр I разделил полицию на внутреннюю и внешнюю.

Внутреннее отделение полиции состояло из Управы Благочиния, частных приставов и квартальных надзирателей. В его функции входило рассмотрение разного рода прошений, производство следствия, исполнение судебного производства, розыск людей, поимка беглецов и т.п.

Внешнее отделение состояло из полицмейстера, брандмайора и бранд-мейстеров, воинских полицейских офицеров с их командами и выполняло функции по соблюдению порядка и благочиния.

Такая структура столичной полиции без видимых изменений просуществовала до воцарения императора Николая I.

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. В 1810 году был создан новый законосовещательный орган – Государственный совет, а также реорганизована система министерского управления.

Одним из важнейших результатов этой реорганизации было создание нового министерства полиции. Ещё в 1803 году М.М. Сперанский предлагал создать специализированный центральный орган управления полицией. Многие современники считали, что при создании министерства полиции был использован опыт Франции, где аналогичное министерство параллельно с министерством внутренних дел существовало с 1795 года. Необходимо отметить, что многие влиятельные государственные деятели того времени, упрекавшие М.М. Сперанского во «французомании», отнеслись скептически к целесообразности существования в России специального министерства полиции, что во многом повлияло на дальнейшую судьбу этого учреждения.

В июле 1810 года был издан царский манифест «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих». 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.

О введении нового положения о министерствах в России и о создании министерства полиции было объявлено в манифесте от 25 июля 1811 года «Общее учреждение министерств».

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 министерств» предусматривал освобождение министра от ответственности за превышение власти, если он действовал «в видах общей безопасности».

Первым министром полиции был назначен генерал-адъютант императора Александра I А.Д. Балашов, который с начала Отечественной войны находился в действующей армии, выполняя особо важные поручения царя. Исполняющим обязанности, а фактически министром полиции до 1819 года был С.К. Вязмитинов, который до 1808 года занимал должность военного министра.

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 состав департамента полиции хозяйственной входило два отделения. Первое занималось накоплением и сбережением продовольственных запасов, снабжением продуктами питания городов, особенно Санкт-Петербурга и Москвы, пресечением спекуляции; второе осуществляло надзор за смирительными и работными домами.

Основным подразделением министерства стал департамент полиции исполнительной, образованный на основе экспедиции государственного благоустройства МВД и состоявший из трех отделений.

Первое отделение исполнительного департамента полиции формировало кадры различных полицейских служб, 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 контролировало исполнение полицией судебных приговоров.

Третьему отделению было поручено оказывать содействие Сенату в организации и проведении общих ревизий губерний, на него возлагались также содержание земского ополчения, поимка дезертиров и др.

Медицинский департамент полиции включал в себя три отделения. В ведении первого отделения были вопросы, связанные с определением, увольнением и награждением медицинских чиновников, с мерами по установлению карантинных и предотвращению эпидемий. Второе отделение занималось заготовкой медикаментов и снабжением медицинских учреждений необходимыми лекарствами и оборудованием. Третье отделение осуществляло ревизию всех денежных сумм по медицинской части.

В структуру министерства полиции входила общая канцелярия в составе директора, трех секретарей и трех помощников секретаря. Канцелярия занималась наблюдением за правильным движением бумаг, поступавших в министерство полиции, составлением различных статистических сведений и перепиской с другими ведомствами.

Особенная канцелярия министерства полиции ведала политическим розыском, борьбой с общественным, революционным и крестьянским движением, расследовала дела о государственных преступлениях; осуществляла надзор за деятельностью масонских лож и религиозных сект; проводила цензуру и принимала меры по нераспространению в стране запрещенных изданий; боролась с деятельностью сепаратистов на Кавказе; выдавала заграничные паспорта; разбирала важнейшие гражданские и уголовные дела; осуществляла функции контрразведки и т.д.

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 содержанием военнопленных. Важнейшей задачей министерства полиции было проведение рекрутских наборов и, особенно, борьба с дезертирством и побегами крепостных крестьян от своих владельцев.

Кроме «охранения внутренней безопасности», министерство полиции наделялось правом надзирать за «окончательным исполнением законов по всем вообще министерствам». Министр полиции имел право требовать сведения от всех местных органов, минуя соответствующие им министерства.

Следует сказать, что практика деятельности министерства полиции привела к тому, что функции Особенной канцелярии значительно расширились. К 1819 году штаты подразделения были значительно увеличены, и она уже состояла из трех отделений и секретной части. 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.

Создание министерства полиции было негативно воспринято значительной частью российского общества и влиятельными государственными деятелями, т.к. его сотрудники имели право контролировать местные органы других министерств, что ставило их как бы вне местных учреждений и над ними. Практика функционирования министерства полиции доказала, что его учреждение не дало ожидаемого результата, а наоборот, усложнило и запутало взаимодействие местных органов.

Проекты ликвидации министерства полиции возникли в связи с попытками ревизии реформ Сперанского. Министерство полиции рассматривалось его противниками как «учрежденное по неправильным понятиям», усложнявшее деятельность губернских органов, увеличивавшее финансовые издержки. Предлагалось вернуть функции управления полицией в МВД. Кроме того, указывалось, что образование министерства полиции не дало ожидаемого правительством улучшения деятельности местной администрации, привело к увеличению потока бумаг и традиционных обвинений во взяточничестве.

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

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 Особенной 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. Особенная канцелярия министра полиции без изменений функций вошла в МВД.

Таким образом, в 1819 году в состав министерства внутренних дел входили: канцелярия министра; Особенная 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 полиции исполнительной, 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».

Таким образом, создание министерства внутренних дел России явилось значительным событием в процессе совершенствования специализированных профессиональных органов по охране общественного порядка и противодействию с преступностью. Однако функции, возложенные на МВД, были чрезвычайно обширны и многогранны. Это ведомство занималось внутренними делами российского государства в широком понимании: промышленность, торговля, медицина, почта и многие другие сферы деятельности. Образование министерства полиции означало попытку сконцентрировать в руках этого подразделения более узкие направления деятельности. Однако его деятельность вызывала недовольство и нарекания среди руководителей и чиновников других ведомств, т.к. Особенная канцелярия была наделена чрезвычайными полномочиями и фактически могла вмешиваться в работу других министерств. После длительной борьбы министерство полиции было упразднено. Ликвидация министерства полиции и передача его функций в МВД большинством высших чиновников империи расценивались как правильное решение. После реорганизации министерства внутренних дел в 1819 году существенных изменений в его структуре, функциях, компетенции до конца царствования Александра I не произошло.

2. Министерство внутренних дел во время царствования Николая I (1825-1855 гг.).

Серьезным потрясением для страны и нового императора Николая I стало восстание декабристов. Царь понимал, что целью восставших декабристов было изменение государственного устройства, реорганизация аппарата управления, в том числе и полиции. На допросах арестованные приводили убедительные примеры недостатков в деятельности государственного аппарата империи. 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 со стороны центральных органов власти и управления. Новый император полагал, что в период царствования его предшественника многочисленные реформы органов государственного управления не дали желаемого эффекта. В центральных и местных учреждениях ослабла исполнительская дисциплина, было много злоупотреблений. Это вызывало большое недовольство и в обществе.

Но Николай I не собирался проводить существенные реформы государственного управления, ограничившись совершенствованием существующей системы и созданием нового органа политической полиции. Этот шаг был естественным после тех потрясений, которое испытало общество в период восстания декабристов.

По инициативе генерал-адъютанта царя А.Х. Бенкендорфа в июне 1826 года в составе Собственной Его Императорского Величества канцелярии было создано 3-е Отделение. Вскоре оно стало известно как орган политической полиции империи. 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. Главноуправляющим 3-м 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 деятельно-

стью 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 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. До наведения порядка в своих подразделениях чиновники министерства не имели права уходить в отпуск.

В 1828 году структура МВД включала в себя канцелярию министра, совет министра, в который входили руководители департаментов и отделений, департамент государственного хозяйства и публичных зданий, департамент полиции, медицинский департамент и цензурный комитет.

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 была 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 то время 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.

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 сель-

ской местности, а главное – контроль за их деятельностью, особенно за расходом денежных средств, отпущенных на полицию.

Большая работа была проведена министерством внутренних дел в 1837-1838 гг., когда было решено усилить сельскую полицию. Все уезды стали разделяться на станы, где должны были находиться полицейские чиновники – становые приставы. Разделение территории уездов на станы проводилось министерством внутренних дел с учетом географических, демографических, экономических и многих других факторов.

Контрольные функции министерства внутренних дел по отношению к местным полицейским органам были значительно расширены, следствием чего стало увеличение более чем в три раза числа входящих и исходящих документов. Помимо периодических ведомостей и отчетов из каждой губернии в МВД ежегодно 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. 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. Тогда же происходит увеличение штатов полиции и производится его структурная реорганизация, сказавшаяся на характере деятельности МВД. Вместо канцелярии министра был создан департамент общих дел, куда стекались многочисленные документы из местных административных органов. Одновременно формировалась Особенная 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 усилий императора Николая I по укреплению дисциплины и повышению 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 министр внутренних дел граф Сергей Степанович Ланской, заместитель министра Николай Алексеевич Милютин.

Таким образом, к середине XIX века 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 в МВД стал рассматриваться вопрос о проведении полицейской реформы. Однако она должна была затронуть и другие сферы государственно-правовой системы, а это не входило в намерения Николая I. Поэтому к попытке ее осуществления приступили позже, в начале 60-х годов XIX века, при императоре Александре II.

3. Полицейские реформы второй половины XIX века. Развитие органов по охране общественного порядка до февраля 1917 года. Профессиональная и этическая подготовка кадров полиции.

Проведение буржуазных реформ 60-х–70-х годов XIX века привело к ускорению социально-экономического развития, оживлению общественно-политической жизни страны. Но эти реформы не затронули форму правления. Россия оставалась абсолютной монархией. Это рассматривалось определенными политическими силами в обществе как препятствие для дальнейшего развития страны. Требования ограничения самодержавия, конституции приобретали все большую популярность среди либеральной интеллигенции, радикально настроенной молодежи. Возникшая революционная организация «Народная воля» от агитации перешла к применению террора против представителей власти. III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии как орган политической полиции и общая полиция министерства внутренних дел оказались не в состоянии предотвратить террористические акты, ликвидировать антиправительственные организации.

Кроме того, наиболее важными причинами, вызвавшими полицейскую реформу шестидесятых годов второй половины XIX века, были следующие: полицейские команды комплектовались нижними воинскими чинами из числа «неспособных 2-го разряда», т.е. ограниченных по здоровью; на руководящие полицейские должности, как правило, назначались отставные военные офицеры, которые уже имели выслугу и рвения в службе не проявляли; содержание чинов полиции, особенно нижних, не соответствовало самым скромным потребностям, а это порождало негативные тенденции в деятельности сотрудников; волокита, бюрократизм, злоупотребления и взяточничество.

18 февраля 1868 года по Высочайшему повелению Александра II министрами юстиции, государственного имущества и внутренних дел с участием генерал-адъютанта Ростовцева были составлены предложения по реформирова-

нию полиции. Они стали поворотным пунктом к повышению эффективности деятельности полицейского аппарата и роста его авторитета

Были приняты действенные меры по упорядочению качественного состава полиции. В полицейские команды брали способных и надежных людей, были разработаны и утверждены правила приема, увольнения и ответственности служащих полиции. Судебные, следственные и хозяйственные службы были переданы соответствующим учреждениям. В ходе реформы устанавливалась строгая ответственность чинов полиции перед начальством и судом за противозаконные действия, увеличены штаты и денежное содержание. Были определены сфера влияния и пределы власти полиции.

Впервые при формировании штатов полиции был разработан и учрежден особый критерий – в зависимости от числа проживающих на соответствующей территории. Так, на 2 тысячи жителей полагалось 5 полицейских чинов, на 15-30 тысяч жителей – 2 старших и 3 младших унтер-офицеров, 45 служащих полиции.

Для младших чинов полиции обеспечение обмундированием, амуницией и вооружением было приравнено к порядку довольствия нижних воинских чинов. В 1865 году установлены особые правила и привилегии для нижних чинов, выслуживших установленные сроки и пожелавших продлить срок службы. Вводились дополнительные знаки на мундир и повышенное жалование, предусматривалось награждение серебряной медалью «За усердие» на «Анненской ленте» и золотым шевроном на левом рукаве. При выходе в отставку назначались пенсии. При выслуге более 12 лет унтер-офицеры могли быть представлены в офицеры или повышены на один классный чин (по выбору).

В 1876 году для нижних чинов полиции и пожарных была установлена серебряная медаль «За беспорочную службу в полиции», а в 1867 году в Санкт-Петербурге был создан резерв столичной полиции. Личный состав резерва назначался для поддержания порядка во время массовых гуляний и процессий, в театры и другие места наибольшего скопления людей, а также для осуществле-

ния надзора за движением транспорта на улицах. В 1872 году околоточные надзиратели столицы получили права государственных служащих.

Во второй половине XIX века в стране сложилась довольно устойчивая структура полицейского аппарата. Общее управление полицией осуществлял полицмейстер. Города делились на полицейские части. В каждой части находился съезжий дом, в котором было два пристава. Один – пристав исполнительных дел – для ведения дел распорядительной и исполнительной полиции, другой – пристав следственных дел – для ведения служебных дел.

При управлении каждой части имелись: канцелярия, пешая воинская команда, команда городской стражи, пожарная команда, словесный суд, лазарет. На улицах вместо «будочников» появились городовые.

Полицейские части вместо достаточно крупных кварталов стали делиться на околотки (от 50 до 100 дворов), в которые назначались по 2 околоточных надзирателя (из числа унтер-офицеров и старших городских), имевшие у себя в подчинении городских. С учетом ответственности за порученный участок требования к подбору чиновников полиции были достаточно высокими.

Желающие поступить на службу в столичную полицию должны были соответствовать следующим условиям: «...иметь благообразную наружность, крепкое телосложение, отличное здоровье, остроту зрения, чистую речь, рост не ниже 2 аршин 6,5 вершков (171 см), возраст не моложе 25 лет, отслужившие воинскую службу и находящиеся в запасе армии, беспорочное поведение, сообразительность и расторопность». На вооружение городских ввели драгунскую шашку и револьвер.

Взрыв в Зимнем дворце в феврале 1880 года поставил перед властью проблему реорганизации системы управления полицейскими учреждениями. Для выработки мер по «прекращению покушений на государственный и общественный строй» и подготовки реформы полицейских органов 12 февраля 1880 года была учреждена «Верховная распорядительная комиссия по охранению государственного строя и общественного порядка». Ее председателем был назначен М.Т. Лорис-Меликов. Все должностные лица империи были обязаны

выполнять его распоряжения, которые мог отменить только император. Ему подчинялись 3-е Отделение, отдельный корпус жандармов.

Проанализировав эффективность деятельности 3-го Отделения, а также общей полиции, М.Т. Лорис-Меликов подготовил проект реорганизации системы управления полицейскими учреждениями. Суть его состояла в том, чтобы ликвидировать 3-е Отделение и сосредоточить управление общей и политической полицией в одном учреждении – министерстве внутренних дел. Немаловажным было и то, что в ведении МВД находился контроль за органами местного самоуправления – городскими думами и земскими учреждениями, созданными в ходе реформ 60-70-х годов XIX века.

6 августа 1880 года было объявлено о роспуске Верховной распорядительной комиссии и о производстве дел «в общеустановленном законом порядке, с некоторым расширением круга ведения Министерства внутренних дел». Из МВД выделялся департамент почт и телеграфов (вскоре вновь вошедший в состав этого министерства), а 3-е Отделение объединялось с департаментом полиции, образуя департамент государственной полиции. В состав МВД вошел и Отдельный корпус жандармов. Министр внутренних дел являлся и шефом жандармов.

Реорганизация МВД в августе 1880 года сделала его важнейшим звеном государственного механизма. Министр внутренних дел, сосредоточивший в своих руках руководство общей и политической полицией, а также многими отраслями внутреннего управления (от здравоохранения до организации почтово-телеграфной связи), стал своеобразным первым министром империи.

Компетенция и деятельность министра делилась на полицию безопасности и полицию благосостояния. Под первой понималась борьба с преступностью и охрана правопорядка, под второй – внутреннее управление почти всей жизнью государства. Министр, кроме того, разрешал созыв земских собраний и утверждал их постановления, а также постановления городских дум, выдавал разрешения на открытие периодических изданий и прекращал их выпуск, утверждал постановления дворянских собраний, разрешал переход из одного ве-

роисповедания в другое, руководил санитарными мероприятиями, утверждал комитеты для строительства казенных зданий, назначал и увольнял земских исправников и устанавливал размеры некоторых сборов. В сфере полиции безопасности на министра было возложено высшее руководство всей полицией империи.

Роль министра внутренних дел среди высших должностных лиц государства возросла после издания 14 августа 1881 года Положения «О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия». Согласно ему министр внутренних дел мог ставить вопрос в комитете министров о введении в любой части страны состояния усиленной или чрезвычайной охраны, при которых значительно расширялись права местных административно-полицейских органов. Положение от 14 августа 1881 года было объявлено временным – сроком на три года, но руководство МВД регулярно ходатайствовало о его продлении и оно просуществовало до февральской революции 1917 года. Положение вводило орган внесудебной, административной расправы – Особое совещание. Оно образовывалось при министре внутренних дел и состояло из двух высших чинов МВД и министерства юстиции. Особое совещание могло подвергнуть административной высылке любое лицо, признанное неблагонадежным или «вредным для общественного порядка». Решения Особого совещания утверждал министр внутренних дел.

Особая роль министра внутренних дел в государственном механизме определялась и тем, что он имел большое влияние при назначении глав местного управления – губернаторов и генерал-губернаторов. Российская империя в административном отношении в XIX веке делилась на наместничества, генерал-губернаторства, губернии, области и градоначальства. Основными административными единицами были губернии и области. Генерал-губернаторства образовывались из одной или нескольких губерний в зависимости от их важности и сложности управления. Губернскую администрацию возглавлял губернатор, который одновременно являлся представителем высшей власти, и в то же время органом министерства внутренних дел. По делам особой важности губернаторы

имели право личного доклада императору. Необходимо отметить, что в губернии не были подконтрольны губернатору только два учреждения – суд и жандармское управление, в отношении же всех других органов и организаций губернатор имел властные полномочия. То, что руководитель губернского жандармского управления был независим от губернатора и в то же время подчинялся министру внутренних дел, как шефу корпуса жандармов, повышало роль последнего в контроле за деятельностью местной администрации.

Имея в своем подчинении губернаторов, министр внутренних дел был хорошо осведомлен о деятельности других ведомств и о положении во всей стране. Так, в 1883 году министр внутренних дел Д.А. Толстой обязал губернаторов еженедельно представлять ему сводки о положении дел в губерниях.

В 1879 году для управления учреждениями, исполняющими наказания в виде лишения свободы, в министерстве внутренних дел было создано главное тюремное управление. В 1895 году оно передается в министерство юстиции.

Важнейшим структурным подразделением МВД был департамент полиции, образованный в 1883 году из департамента государственной полиции. В 1882 году была введена должность заместителя министра – заведующего департаментом полиции и командира Отдельного корпуса жандармов.

Изданное в 1892 году «Учреждение министерства внутренних дел» достаточно подробно и четко определяло задачи департамента полиции, которое «...ведает дела: 1. По предупреждению и пресечению преступлений и по охранению общественной безопасности и порядка; 2. О государственных преступлениях; 5. Об охранении государственной границы; 10. По надзору за питейными и трактирными заведениями; 12. По утверждению уставов разных обществ и клубов и разрешению публичных лекций, чтений, выставок и съездов...». Для реализации этих функций в департаменте полиции создавались специальные структурные подразделения – так называемые «делопроизводства». В 1883 году в департаменте полиции было пять делопроизводств.

Первое, называвшееся распорядительным делопроизводством, ведало кадровыми вопросами полиции страны.

Второе – законодательное делопроизводство – занималось организационно-штатными проблемами деятельности полиции. В нем готовились инструкции, определялись штаты полицейских учреждений, осуществлялся контроль за деятельностью местной полиции, разрабатывались меры «по предупреждению и пресечению явного соблазна, разврата в поведении и по прекращению пьянства и нищенства». Оно также учитывало публикации периодической печати.

Третье делопроизводство занималось «особой перепиской директора департамента»; контролировало выдачу заграничных паспортов, надзор за политическими ссыльными и заключенными, давало справки о благонадежности лицам, желавшим поступить на государственную службу, открыть частное учебное заведение или издавать газету, журнал. Контролировало оно и розыск преступников.

Четвертое делопроизводство обеспечивало деятельность Особого совещания при министре внутренних дел.

Пятое, исполнительное, делопроизводство контролировало приведение в исполнение состоявшихся решений по делам о государственных преступлениях. В нем находился список политически неблагонадежных лиц и всех «обративших на себя внимание правительства».

Количество делопроизводств департамента полиции постоянно росло. В 1894 году, после введения монополии государства на производство спиртных напитков, в департаменте полиции было создано новое делопроизводство для контроля за ее осуществлением. Оно также следило за соблюдением фабричного законодательства, законодательства о евреях и следило за производством и хранением взрывчатых веществ. Для руководства заграничной и внутренней агентурой, обобщения результатов перлюстрации писем в 1898 году был создан особый отдел департамента полиции. После того как в октябре 1905 года была легализована деятельность политических партий и их число значительно увеличилось, особый отдел департамента полиции был разделен на два отдела.

Первый занимался сбором информации о деятельности политических партий, а второй – об общественных организациях. Была также создана специальная агентурная часть. В июле 1908 года вышел Закон «Об организации сыскной части», предусматривавший создание в местных полицейских управлениях сыскных отделений. В их штаты входили сыскной пристав, сыскные надзиратели и сыщики (по особому штату). Надзор проводился негласно, в партикулярном платье, без права на полицейские функции (пресечение, арест и т.п.). Сыщики были обязаны докладывать по команде результаты наблюдений. Для руководства сыскными отделениями в департаменте полиции создается новое делопроизводство, в задачу которого входили организация и контроль за их деятельностью. 9 августа 1910 года издана Инструкция чинам сыскных отделений.

В уголовный сыск широко внедряются научно-технические методы борьбы с преступностью (антропометрия, дактилоскопия, судебная фотография, делаются первые попытки идентификации огнестрельного и холодного оружия). В Санкт-Петербурге создается первый в империи полицейский музей, который фактически явился учебно-методическим центром подготовки сотрудников сыскной полиции. В дело создания, становления и развития сыскной полиции внесли свой вклад выдающиеся сыщики России: Иван Дмитриевич Путилин – первый начальник сыскной полиции Санкт-Петербурга, Владимир Гаврилович Филиппов – один из лучших сыщиков России, Аркадий Аркадьевич Кирпичников, возглавивший после революции 1917 года петроградский сыск. При сыскных отделениях создавались двухмесячные курсы, в которых будущие сыщики из числа полицейских изучали государственное и полицейское право, уголовное законодательство, судебную медицину, приемы самообороны, знакомились с основами криминалистики. Кадровыми и финансовыми вопросами министерства ведал департамент общих дел. Хозяйственный департамент занимался хозяйственным обеспечением министерства и подчиненных ему учреждений. Департамент духовных дел иностранных исповеданий контролировал деятельность иноверческих конфессий.

В ведении главного управления по делам печати находились: руководство цензурными комитетами и отдельными цензорами; издание списков запрещенных книг и возбуждение судебного преследования против лиц, нарушивших цензурные правила.

Санитарными и медицинскими вопросами занимались медицинский департамент и медицинский совет. Первый ведал, главным образом, организацией санитарных мероприятий, второй был высшим врачебно-научным, врачебно-полицейским и врачебно-судебным учреждением. Медицинский совет осуществлял цензуру всех медицинских изданий, включая даже поваренные книги и народные лечебники, рассматривал медицинские открытия, исследовал и разрешал к употреблению новые препараты и хирургические инструменты. Совет рассматривал материалы о скоропостижно умерших и проводил химическую экспертизу препаратов, которые использовались в ходе расследования уголовных дел. Все постановления совета утверждались министром.

Организация переселения крестьян на новые земли (от разработки маршрутов передвижения до организации питания в пути) возлагалась на переселенческое управление МВД (в 1906 году оно перешло в самостоятельное главное управление землеустройства и земледелия).

Таким образом, в конце XIX – начале XX веков в центральный аппарат министерства входило 21 учреждение. Это были: совет министра; главное управление почт и телеграфов; главное управление по делам печати; департамент полиции; хозяйственный департамент; департамент духовных дел иностранных исповеданий; медицинский департамент; департамент общих дел министерства; земский отдел; переселенческое управление; управление по делам о воинской повинности; ветеринарное управление; канцелярия министра; канцелярия министра по делам дворянства; медицинский совет; статистический совет; центральный статистический кабинет; технико-строительный комитет; ветеринарный комитет; инспекция по дорожной части; управление отдельным корпусом жандармов.

Первая российская революция, «Манифест» 17 октября 1905 года, объявлявший политические права и свободы, учреждение законодательной Государственной Думы не могли не вызвать изменений в государственном аппарате, в том числе и в МВД. Осенью 1905 года в нем было создано особое делопроизводство по выборам в Государственную Думу и Государственный совет. Оно координировало деятельность местных органов по подготовке и проведению выборов.

Отмена предварительной цензуры, провозглашение свободы печати привели к появлению множества газет и журналов, в которых подвергалась критике деятельность государственных учреждений, особенно МВД. В сентябре 1906 года по решению министра внутренних дел П.А. Столыпина при Главном управлении по делам печати МВД было создано Осведомительное бюро. Оно должно было передавать в средства массовой информации официальные сообщения, комментировать меры, принимаемые правительством, составлять обзоры публикаций центральных, местных и зарубежных газет для министра внутренних дел и руководителей ведомств. Необходимо отметить, что П.А. Столыпин много внимания уделял деятельности Осведомительного бюро, пытаясь превратить его в своеобразное министерство пропаганды. После смерти Столыпина роль Осведомительного бюро в системе МВД упала. В 1915 году оно было переименовано в Бюро печати.

В 1906 году по инициативе П.А. Столыпина в МВД стала готовиться реформа полиции. Он понимал, что принятие в 1906 году «Основных государственных законов», ставших своеобразной российской конституцией, образование двухпалатного парламента в виде Государственной думы и Государственного совета, меняло условия организации и деятельности полиции, вызывало необходимость ее реформирования. Министр внутренних дел определил основные положения будущей реформы полиции и в конце 1906 года создал комиссию для ее разработки под руководством своего заместителя А.А. Макарова. Задачи предстоящей реформы заключались в том, чтобы провести реорганизацию системы управления полицией. Для этого предполагалось на местах ввести

должность заместителя губернатора – градоначальника по полицейской части, который руководил бы всей полицией в губернии, в крупных городах.

Намечалось освободить полицию от выполнения функций, не связанных с борьбой с преступностью и охраной общественного порядка, и оградить от вмешательства в ее деятельность различных учреждений и ведомств. Готовился к изданию полицейский устав, в котором должны были быть четко определены все права и обязанности полиции, порядок и условия службы ее сотрудников. Правительство планировало «улучшить материальный быт полицейских чинов в связи с необходимостью увеличения штата и поднятия образовательного ценза полицейских». Жалованье сотрудникам полиции должно было быть увеличено в среднем в три раза. За каждые пять лет службы в одной должности предусматривалось введение 10% добавки к жалованью.

Изыскивались меры для того, чтобы повысить уровень доверия общества к полиции, поднять престиж полицейской службы. Намечалось создание сети специальных учебных заведений для подготовки полицейских, окончание которых должно было стать одним из важных условий продвижения по службе. Предполагалось ввести относительно высокий образовательный ценз для желающих поступить на службу в полицию. Ставился вопрос о полицейской этике, об учреждении в полиции судов чести, создания полицейских клубов. Повышение уровня образования, формирование новых морально-этических принципов деятельности полиции, по мнению П.А. Столыпина, были особенно важны в условиях перехода страны от неограниченного содержания к конституционной монархии, когда еще не сложилась соответствующая политическая культура, «не выработаны определенные правовые нормы и поэтому центр тяжести, центр власти лежит не в установлениях, а в людях». Однако, после покушения, совершенного террористами 12 августа 1906 года на П.А. Столыпина, Совет министров принимает постановление «Об учреждении Военно-полевых судов», которые были обязаны в течение 48 часов выносить приговоры лицам, участвовавшим в террористических актах.

Стоит сказать, что наряду с решением оперативно-служебных задач активизировались воспитательный процесс с личным составом и работа по повышению престижа полиции среди горожан. В Санкт-Петербурге издавались три иллюстрированных журнала для широких слоев населения, популяризовавших работу сыскной полиции и городских.

Особенно важное место среди этих изданий занимал созданный во второй половине 1907 года по инициативе министра внутренних дел П.А. Столыпина журнал «Вестник полиции», который регулярно выходил до 1917 года. Это был хорошо иллюстрированный еженедельник, начинающийся официальным отделом (сообщения о перемещении по службе чинов полиции, награждениях, правительственных документах и т.п.), повествующий о работе полицейских служб, печатающий очерки и рассказы о работе лучших городских, их героических поступках, о деятельности уголовной сыскной полиции.

Журнал пользовался большой популярностью у жителей столицы и губернских городов. Аналогичные материалы публиковались в газете «Ведомости Санкт-Петербургского Градоначальства».

Комиссия А.А. Макарова работала 10 лет – с 1906 года по 1916 год, но деятельность ее была почти безрезультатной. Причиной этого было ослабление реформаторского курса правительства, особенно после гибели П.А. Столыпина, «торможение» проекта полицейской реформы в Государственной Думе, незаинтересованность в ней представителей местной администрации, а также позиция определенных кругов общественности, считавших, что полицейской реформе должно предшествовать принятие законов, гарантирующих права и свободы личности. Непреодолимым оказался вопрос об увеличении в три раза расходов на полицию, так как предполагалось, что увеличение жалованья полицейским приведет к необходимости повысить денежное содержание другим государственным служащим. Доводы о том, что «полицейская деятельность... наиболее тягостная из всех государственных служб, а по соединенной с нею опасности для полицейских чинов мало чем уступает военной службе», не были приняты во внимание.

В годы Первой Мировой войны важнейшей задачей Министерства внутренних дел, помимо охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, становится участие в решении так называемого «продовольственного вопроса». Нехватка продовольствия во многом вызывалась организационной неразберихой, проблемами транспорта, спекуляцией. В 1916 году создается особое совещание по продовольствию. В крупных городах уполномоченными представителями особого совещания назначаются полицмейстеры и частные приставы. В 1916 году министр внутренних дел А.Н. Хвостов создает общество по борьбе с дороговизной, действовавшее при поддержке МВД. Но главной проблемой для МВД с 1916 года была проблема кадрового комплектования полиции. Война, рост цен, падение жизненного уровня привели к тому, что руководство министерства пришло к выводу, что если не будут приняты срочные меры, то «полиция просто разбежится». В конце октября 1916 года, 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». Но правительство и МВД уже не успели реализовать это постановление.

С момента создания при Петре I полиции на регулярной основе особое внимание отводилось решению кадровых вопросов и этическому воспитанию служащих.

Руководящий состав полицмейстерских канцелярий и контор комплектовался, как правило, из армейских офицеров. Особой системы профессиональной подготовки в XVIII в. для полицейских кадров не существовало. Уровень образования полицейских был идентичен общему уровню грамотности в государственном аппарате. Всем чиновникам полиции было предписано ежедневно, не менее часа, изучать законодательство.

Критериями же назначения на вышестоящие должности, согласно Уставу благочиния или полицейскому, были аттестации и срок службы на нижестоящих должностях. Качества, влияющие на принятие решений, выдвигались на первое место. Например, здравый рассудок; добрая воля в отправлении по-

рученного; человеколюбие; верность службе императорского величества; усердие к общему добру; радение к должности; честность и бескорыстие. Однако от квартальных надзирателей требовались в первую очередь беспорочность поведения, бескорыстие и «доброхотство к лицам, прилежание к должности». Этим прививались высоконравственные принципы поведения и отношения к делу.

В Наказе главной полиции, представленном в уложенную комиссию в 1766 году, высказывалось пожелание определять на службу лиц из «знатных фамилий», которые должны быть освобождены от всякого недостатка, а в конце XVIII в. Павел I требовал назначать на должности частных приставов и квартальных надзирателей лиц, имевших опыт государственной или военной службы.

В 1802 году в составе органов внутренних дел создается специальное подразделение, которое занималось вопросами кадрового обеспечения. В 1811 году секретной части особой канцелярии министра поручается «негласно рассматривать дела о злоупотреблениях чиновников местной полиции».

В XIX в. МВД увеличило возможности для рядовых, сержантов, унтер-офицеров полиции в продвижении по службе. Требования следующие: образцовое отношение к своим обязанностям; примерное поведение; успешная сдача соответствующего экзамена. Унтер-офицер после этого, например, мог получить классный чин (по действующему еще с петровских времен «Табелю о рангах» это приравнивалось к чиновнику 14 класса – коллежскому регистратору), что освобождало его от телесных наказаний и повышало жалование в два раза. Экзаменуемый должен был знать «Краткий катехизис», то есть положения и нормы морали христианского учения, уметь бегло и грамотно читать и писать, выполнять арифметические действия, знать инструкции, правила ведения служебной переписки, учета.

Во второй половине XIX в. при формировании полиции впервые было оговорено условие об образовании. Исправник, возглавлявший уездную полицию, должен иметь среднее образование, а кандидаты на должности в городской или земской полиции проходили четырехмесячную стажировку (испыта-

ние) при губернской канцелярии. Низкая профессиональная подготовка и очень широкий круг обязанностей полиции вызывали недовольство ее работой. Начиная развиваться система поощрения и наказания. Низшие полицейские чины за проступки несли наказание шпицрутенами и подвергались аресту.

В прессе освещался вопрос об устройстве полицейских школ и занятий с городскими, околоточными надзирателями, где показывалось, что «потребность в научно-воспитательных полицейских учреждениях стала особенно чувствоваться в столице, где полицейского встречает комбинация, способная поставить в тупик даже человека, более знакомого со специальными законоположениями».

Учебным руководством для полиции было «Пособие для чинов полиции по уголовным делам», составленное прокурором Кишиневского суда О. Г. Фрейнатом.

В конце XIX века определение на службу производилось только после сдачи экзаменов по установленной программе, в особой комиссии из числа полицмейстера и его приставов.

Для того чтобы полицейские периодически освежали приобретенные знания, а также для разъяснения вновь издаваемых распоряжений, Санкт-Петербургский градоначальник генерал-майор Д.В. Драчевский распорядился два раза в неделю проводить занятия с околоточными надзирателями и городскими. Воспитательный характер носили также и лекции. Например, в г. Уфе лекции читались на нравственно-воспитательные темы, в которых развивалась мысль, что, кроме знаний инструкций и распоряжений начальства, полицейский должен прежде всего помнить, что он человек.

Однако единой системы обучения кадров в России не было ни в XIX-м, ни в начале XX-го вв. Существовало два уровня образования:

– первый – для чиновных постов в МВД, департаменте полиции, губернских, уездных и городских полицейских органах (они, т.е. чиновники, специалисты высокого класса, имели высшее образование одной из лучших в мире – русской высшей школы);

– второй уровень образования, сугубо полицейский, имели чины полиции среднего и низшего звена – урядники, приставы, околоточные, надзиратели, городовые, которые обучались в специальных школах и на курсах.

В начале XX в. в Свод Законов Российской империи входило тридцать три устава, и все они были основой уголовно-процессуальной и административной деятельности полицейских чиновников различных рангов.

В 1903 году по распоряжению министра внутренних дел П.А. Столыпина при департаменте полиции были организованы курсы для начальников сыскных отделений. Повышение квалификации осуществлялось посредством издания всевозможных справочников, полицейских словарей, сборников, практических сведений, инструкций и т.п. Для унтер-офицеров издавали специальные «Своды знаний и сведений», в которых давались общие советы по сбору информации, передовой опыт, сведения о политических партиях, разъяснялись различные термины и понятия.

Подготовка и материальное обеспечение органов полиции России весьма отставало от уровня Италии, Германии, Англии, где в ряды полиции не принимали даже с высшим образованием, если кандидат не прошел специальную полицейскую школу.

Таким образом, в XIX – начале XX веков был сделан значительный шаг в развитии и совершенствовании полицейской системы страны. Создание в 1802 году Министерства внутренних дел способствовало консолидации сил по охране общественного порядка и противоборству преступности, созданию общероссийской правоохранительной законодательной базы, интенсивному и эффективному обмену опытом полицейской деятельности. Полицейская реформа второй половины XIX века повысила материальное благосостояние и социальную защищенность служащих полиции, уровень их профессиональной подготовки. Вместе с тем были ужесточены требования к желающим поступить на службу в полицейские подразделения, определена ответственность за невыполнение приказов и распоряжений, а также за нарушение законов чиновниками.

2.4. ЛЕКЦИЯ

по теме № 4

«Образование милиции Временного правительства. Формирование системы органов внутренних дел Советского государства в 1917-1922 гг. и ее особенности».

П л а н:

1. Деятельность Министерства внутренних дел Временного правительства.
2. Создание Советской рабоче-крестьянской милиции: проблемы и задачи.

1. Деятельность Министерства внутренних дел Временного правительства.

Перед отречением от престола Николай II по предложению Временного комитета Государственной Думы подписал Манифест о назначении главой правительства князя Г.Е. Львова. В сформированном Временном правительстве он одновременно занимал пост министра внутренних дел. Временное правительство несколько изменило систему центрального государственного управления. Были созданы новые министерства: труда, государственного призрения, министерство продовольствия, почт и телеграфов. Временное правительство формировалось с согласия и при участии Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов. Одним из его требований было упразднение жандармерии, полиции и замена их милицией. 3 марта 1917 года Временное правительство издало Декларацию, по которой предусматривалась «Замена полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненном органами местного самоуправления». Заявление Временного правительства о замене полиции милицией было, по существу, не планом действия новой власти, а констатацией свершившегося факта. Массовые антиправительственные выступления в дни фев-

ральской революции сопровождались разгромом полицейских учреждений, избиениями и арестами их служащих. Одновременно с разгромом полиции стали создаваться новые органы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. Этот процесс проходил под контролем Советов рабочих, солдатских депутатов, общественных организаций, органов местного самоуправления. В первые дни марта милиция была создана во многих городах страны и стала создаваться в уездах. Следует отметить, что единообразного устройства, как и единого названия, для новых органов охраны общественного порядка так и не было введено. В различных документах упоминается «милиция Временного правительства», «народная милиция», «гражданская милиция».

6 марта 1917 года Временное правительство объявило о ликвидации Отдельного корпуса жандармов, а 10 марта – об упразднении Департамента полиции и Главного управления по делам печати Министерства внутренних дел. Министр внутренних дел и руководители департамента полиции были арестованы. Была создана специальная комиссия, которая занялась расследованием деятельности департамента полиции. Одним из результатов работы этой комиссии стала публикация в газетах списков тайных агентов полиции. Таким образом, в течение нескольких дней была уничтожена система, которая занималась охраной общественного порядка и борьбой с преступностью в царской России. Кроме того, была раскрыта сеть тайных агентов и осведомителей полиции. Таким образом, источники ценной информации были утеряны.

Вместо Департамента полиции МВД было создано «Временное управление по делам общественной полиции и обеспечению личной и имущественной безопасности граждан». В его состав входило 48 сотрудников, почти половина которых служила в МВД еще до революции. Управление занялось подготовкой организационно-правовой базы для регламентации деятельности милиции. Этим занимался также и созданный в составе МВД отдел по делам местного управления. Однако, сменив три четверти руководящего состава МВД, ликвидировав Департамент полиции и Главное управление по делам печати, новая власть не собиралась реформировать Министерство внутренних дел, считая,

что этим займется правительство, которое будет образовано после созыва Учредительного собрания.

Тем не менее некоторые новые структуры в МВД были созданы. В июле 1917 года в МВД создается осведомительный отдел, который должен был собирать и анализировать сведения о радикальных политических партиях и группах, выходявших в своих действиях за рамки легальности. Впервые в истории государственных учреждений России в составе МВД создается национальный отдел, призванный заниматься проблемами межнациональных отношений. К осени 1917 года МВД Временного правительства включало в себя следующие подразделения: совет министра, главное управление милиции, департамент общих дел, канцелярию министра, главное управление и совет по делам местного хозяйства, управление по делам воинской повинности, земский отдел, центральный статистический комитет, технико-строительный комитет, управление главного врачебного инспектора, ветеринарный отдел, национальный отдел. Помимо этого, при министерстве внутренних дел были: медицинский совет, ветеринарный комитет, статистический совет, книжная палата, особое совещание по делам беженцев, центральный ссудный комитет, особое присутствие по делам Петрограда.

17 апреля 1917 года Временное правительство издало постановление «Об учреждении милиции», в котором она объявлялась исполнительным органом государственной власти на местах, «состоящим в непосредственном ведении земских и городских общественных управлений». Начальник милиции назначался и увольнялся городской или уездной земской управой. Милиционером 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 отбывания наказания прошло более 5 лет. Начальником милиции и их заместителем могли стать лица, имеющие образование не ниже среднего. Начальник милиции должен был еже-

годно 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 на местах. Главным образом это определялось тем, что 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.

15 июня 1917 года в составе МВД создается Главное управление по делам милиции (Главмилиция). Проведенная чиновниками Главмилиции ревизия состояния милиции на местах в июле-августе 1917 года выявила плачевную картину. Милиция во многих городах была не укомплектована. 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; несколько раз возникала угроза забастовки милиционеров. В некоторых уездах милиции фактически не существовало.

Попытки Временного правительства и МВД укрепить милицию успеха не имели, потому что власть находилась в состоянии 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 справлялись со своими задачами, прежде всего с организацией охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, продолжавшей расти небывалыми доселе темпами. Проведенная в сентябре 1917 года проверка деятельности милиции Москвы и Петрограда показала, что она практически полностью дезорганизована. В некоторых районах милиция практически перестала существовать. Проблема охраны общественного порядка и борьбы с преступностью стала одной из важнейших для Временного правительства.

Трудность создания милиции и руководства ею заключалась и в том, что февральская революция, разрушив старую систему административного управления, не создала новую. 5 марта 1917 года Председатель Совета министров и министр внутренних дел Г.Е. Львов объявил, что губернаторы и вице-губернаторы отстраняются от своих должностей. Вместо них главами местной губернской власти, представителями Временного правительства в губерниях и уездах становились председатели губернских и уездных земских управ. Общее руководство новыми органами местной власти должно было осуществляться МВД, в котором, кроме отдела по делам местного управления было создано особое совещание по местной реформе. Летом 1917 года вводится институт комиссаров Временного правительства, являющихся представителями центральной власти в губерниях и уездах. Они контролировали деятельность местных государственных учреждений, имели право издавать обязательные постановления. В их ведение передавалась и милиция, которая объявлялась исполнительным органом государственной власти. Комиссары, (как прежде – губернаторы), находились в ведении МВД, назначались им с согласия исполнительных комитетов местных общественных организаций. Но все чаще местные общественные организации, Советы, выражая недоверие комиссарам Временного правительства, отстраняли их от должности и назначали новых, без ведома Министерства внутренних дел. Тем самым утрачивался контроль МВД за милицией. В условиях двоевластия Советов и Временного правительства, постоянного падения

авторитета последнего, МВД утрачивало контроль за местными органами власти и управления, за деятельностью милиции. Милиция, как и армия, выходили из подчинения Временному правительству. Попытки министра внутренних дел мобилизовать милицию на борьбу с надвигающейся революцией успеха не имели. Милиция Временного правительства разваливалась или находилась под контролем Советов, а во многих местах, милиция новой властью фактически не была образована, что и сыграло большую роль в общем процессе разложения России.

Таким образом, после ликвидации полиции и Отдельного корпуса жандармов Временному правительству не удалось создать эффективно действующие органы по охране общественного порядка и противоборств преступности. Созданные милицейские подразделения не отличались четким выполнением своих функциональных обязанностей, многие сотрудники не знали своих прав и обязанностей, не умели обращаться с оружием. Финансирование новых подразделений шло из местного бюджета и было недостаточным. Отмечался некомплект сотрудников милиции, в отдельных уездах милицейских органов фактически не существовало.

2. Создание советской рабоче-крестьянской милиции: проблемы и задачи.

Необходимо отметить, что одна из особенностей процесса становления советской милиции состояла в том, что корни этого процесса уходят к событиям Февральской буржуазно-демократической революции. Революция привела к ликвидации царской полиции. Такой результат стал закономерным следствием роли и места, которые полиция занимала в государственном механизме царского самодержавия. Будучи репрессивно-карательным органом, наделенным практически неограниченными правами, полиция была ненавистна народу и в ходе революционных событий она была ликвидирована. В Петрограде восставшие, подавив сопротивление полиции и жандармерии, захватили здание Охранного отделения и подожгли его. Разгромлено и подожжено было также и

здание Московского охранного отделения. Аналогичные события происходили повсеместно по всей стране.

Возникшие в ходе Февральской революции Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов одновременно с народной милицией организовывали отряды рабочей милиции и другие вооруженные формирования трудящихся, которые охраняли фабрики, заводы, стояли на страже общественного порядка. В сельской местности создавались крестьянские вооруженные отряды.

Временное правительство стремилось не допустить параллельного существования народной милиции и вооруженных формирований трудящихся. В своем постановлении оно указало, что милиция должна назначаться государственной администрацией. Поэтому во многих местах были приняты решения об упразднении рабочей милиции.

Таким образом, народная милиция стала неотъемлемой частью государственного аппарата, сформировавшегося после февраля 1917 г. и сохранившегося до перехода власти в руки Советов.

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

Вопрос о милиции, созданной Временным правительством, решался неоднозначно. Ее центральные органы прекратили существование вскоре после перехода власти в руки Советов. Вместе с Министерством внутренних дел 2 декабря 1917 г. было упразднено Главное управление по делам милиции. На местах все зависело от конкретных обстоятельств. В тех случаях, когда сотрудники органов старой милиции занимали открыто враждебную позицию по отношению к Советской власти, происходила немедленная ликвидация этих органов. По-другому решался вопрос в тех случаях, когда старая милиция оставалась лояльной к Советской власти. В органы милиции направлялись полномочные представители Советов и военно-революционных комитетов, которые осуществляли реорганизацию аппарата старой милиции. Данное обстоятельство позво-

ляет утверждать, что между милицией Временного правительства и милицией, возникшей после октября 1917 г., существует определенная организационная взаимосвязь: первая стала одним из источников формирования второй.

Народный комиссариат внутренних дел был образован на Втором Всероссийском съезде Советов в числе тринадцати наркоматов в составе первого советского правительства – Совета Народных Комиссаров. Первым наркомом внутренних дел стал А.И. Рыков. Однако этот пост он занимал всего 9 дней. А.И. Рыков поддержал выдвинутое некоторыми членами ЦК партии (Зиновьевым, Каменевым и др.) требование о создании такого правительства, которое состояло бы не только из большевиков, но и из представителей других социалистических партий. Это требование было отвергнуто большинством ЦК партии большевиков. Поэтому сторонники идеи «однородного социалистического правительства», в том числе и А.И. Рыков, ушли в отставку со своих государственных и партийных постов.

Правовым основанием организации новой, советской милиции стало подписанное первым наркомом внутренних дел А.И. Рыковым 10 ноября 1917 г. постановление НКВД «О рабочей милиции». В постановлении говорилось: «1. Все Советы рабочих и солдатских депутатов учреждают рабочую милицию. 2. Рабочая милиция находится всецело и исключительно в ведении Совета рабочих и солдатских депутатов. 3. Военные и гражданские власти обязаны содействовать вооружению рабочей милиции и снабжению ее техническими силами вплоть до снабжения ее казенным оружием. 4. Настоящий закон вводится в действие по телеграфу».

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 во главе советского государства, не имели опыта государственного строительства.

Служащие дореволюционных министерств, в том числе и МВД, объявили саботаж и не выходили на работу. 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 гг. эта работа была в основном завершена.

Сотрудники аппарата подбирались из студентов петроградских университетов и рабочих Путиловского завода. Однако, не имея навыков работы в государственном учреждении, они испытывали серьезные трудности. Тем не менее постепенно аппарат стал функционировать.

Для формирования структуры НКВД единственным образцом, который можно было учесть и использовать, была структура аппарата дореволюционного министерства внутренних дел. Она и легла в основу построения аппарата Наркомата. Формирование центрального аппарата НКВД продолжалось до лета 1918 года. В июне 1918 года он насчитывал уже 11 отделов, в которых работало 400 сотрудников.

Одна из особенностей рабочей милиции заключалась в том, что она сочетала в себе как государственные, так и негосударственные черты. Поскольку рабочая милиция создавалась Советами и осуществляла свои функции от их лица, то она выступала как государственный орган. В то же время, в силу того, что формирования рабочей милиции, как правило, не имели постоянного штата кадров, они носили характер массовых самодеятельных организаций трудящихся. Однако вооруженные формирования трудящихся, построенные на непрофессиональной основе, не могли в должной мере ни выполнять военные функции, ни эффективно обеспечивать общественный порядок, ни тем более вести действительную борьбу с преступностью.

Со всей очевидностью встал вопрос о необходимости создания регулярной постоянной армии, штатных государственных органов охраны общественного порядка, построенных на профессиональных началах. Уже в марте 1918 г. народный комиссар внутренних дел Г.И. Петровский поставил в Совете Народных Комиссаров вопрос об организации советской милиции на штатных началах. 21 марта 1918 г. на заседании СНК этот вопрос был рассмотрен и Наркомату внутренних дел было предложено выработать и внести в Совет Народных Комиссаров положение о советской классовой милиции, органе, состоящем из рабочих и крестьян, защищающем права и интересы трудящихся.

10 мая 1918 г. коллегия НКВД приняла следующее решение: «Милиция существует как постоянный штат лиц, исполняющих специальные функции; организация милиции должна осуществляться независимо от организации Красной Армии; функции их должны быть строго разграничены».

5 июня 1918 г. в Вестнике Комиссариата внутренних дел был опубликован проект Положения о народной рабоче-крестьянской охране (советской милиции). В нем указывалось: «Для охраны революционного порядка учреждается... народная рабоче-крестьянская охрана (советская милиция) как постоянный штат лиц. Организация рабоче-крестьянской охраны (советской милиции) отделяется от военного дела... вся существующая ныне милиция и постановка дела охраны революционного порядка должна быть реорганизована и изменена согласно данному положению».

Важное значение имел съезд председателей губернских Советов, проходивший в Москве с 30 июля по 1 августа 1918 г. На нем рассматривались и решались вопросы нового государственного строительства, в том числе и вопрос о создании штатной профессиональной милиции. В принятой резолюции съезд признал необходимым организацию советской рабоче-крестьянской милиции.

В связи с развернувшимся строительством штатного аппарата советской милиции большое значение имело завершение юридического оформления основ ее организации и деятельности. 12 октября 1918 г. НКВД и НКЮ РСФСР утвердили Инструкцию об организации советской рабоче-крестьянской мили-

ции. В ней закреплялись правовые основы функционирования советской милиции как штатного государственного органа охраны общественного порядка.

Важной особенностью оформления правового статуса милиции являлось прямое закрепление ее классового характера. Это нашло отражение в ее названии – «рабоче-крестьянская», – и в ее основных задачах. Отмечая данное обстоятельство, следует иметь в виду, что указание на классовую природу советской милиции не меняло ее основного предназначения как государственного инструмента охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. Классовый характер милиции нашел конкретное выражение, прежде всего, в ее кадровом составе.

Согласно Инструкции устанавливались организационно-правовые формы, единые для Российской Федерации. 15 октября 1918 г. НКВД РСФСР разослал ее в губернские и уездные управления милиции. Рабоче-крестьянская милиция являлась исполнительным органом центральной власти на местах. В организационном отношении милиция строилась на основе принципа двойного подчинения: ее органы находились в непосредственном ведении местных Советов и подчинялись общему руководству Народного комиссариата внутренних дел.

Центральным органом рабоче-крестьянской милиции первоначально было управление милиции, входившее как подраздел в состав отдела местного управления НКВД РСФСР. Однако масштабы и значение работы центрального органа требовали превращения его в самостоятельное звено Наркомата внутренних дел. Поэтому в октябре 1918 г. управление было реорганизовано в Главное управление милиции. Первым заведующим Главмилиции стал А.М. Джибит.

Главное управление осуществляло: общее руководство деятельностью советской милиции; издание приказов и инструкций, определяющих как политическую, так и техническую сторону работы; надзор за деятельностью учреждений и органов милиции и т.п.

Основные звенья местного аппарата РСФСР составляли губернские и уездные управления. Губернские и другие крупные города могли иметь свою городскую организацию милиции, но с особого (на каждый отдельный случай) разрешения Народного комиссариата внутренних дел. Низовым звеном аппарата милиции был участок во главе с участковым начальником, в ведении которого находились старшие милиционеры и милиционеры.

Единая система уголовно-розыскных органов в РСФСР возникла после учреждения в октябре 1918 г. в составе Главмилиции Центрального управления уголовного розыска (Центророзыск) на правах отдела. Имевшиеся до этого в ряде крупных городов страны органы уголовного розыска были децентрализованы и действовали под руководством местных Советов. Центророзыск разработал план реорганизации всего уголовно-розыскного дела в России на основах единообразного его ведения.

Правовой основой создания советского уголовного розыска стало Положение об организации отдела уголовного розыска, изданное НКВД РСФСР 5 октября 1918 г. В соответствии с ним органы уголовного розыска учреждались в городах с населением не менее 40-45 тыс. человек. При губернских и городских управлениях милиции создавались отделения уголовного розыска. Общее руководство системой уголовного розыска осуществлял НКВД.

С самого начала на милицию был возложен широкий круг задач, который определял и ее основные обязанности, зафиксированные в Инструкции НКВД и НКЮ РСФСР «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» от 12 октября 1918 г. Согласно Инструкции их можно было разделить на три группы.

К первой группе относились обязанности милиции по охране советского государственного и общественного строя, по обеспечению выполнения предписаний советских законов, а именно:

– строгое наблюдение за исполнением всеми гражданами декретов и распоряжений органов власти по учету, распределению и соблюдению твердых

цен на продукты промышленности и сельского хозяйства, своевременное оповещение населения о распоряжениях органов власти;

– содействие советским государственным органам в осуществлении возложенных на них обязанностей.

Во вторую группу включались:

– поддержание порядка в общественных местах, составление актов и протоколов о нарушении порядка, преступлениях и происшествиях. Милиция была обязана принимать также меры к обеспечению порядка и безопасности во время стихийных бедствий (пожаров, наводнений и т.п.), оказывать помощь при несчастных случаях. Кроме мер, осуществляемых собственными силами, она могла, когда это необходимо, привлекать к содействию граждан;

– наблюдение за санитарией и благоустройством на улицах, площадях, надзор за порядком движения на дорогах;

– выдача в случаях, предусмотренных распоряжениями центральной власти, удостоверений личности, трудовых книжек и других удостоверений, справок, сведений, свидетельств.

Третью группу составляли обязанности милиции по борьбе с преступностью:

– проведение оперативно-розыскных мероприятий;

– непосредственное участие в предварительном расследовании и оказание содействия судебным органам в исполнении приговоров. Деятельность милиции в области предварительного расследования выражалась в осуществлении дознания по уголовным делам.

Кроме дознания по уголовным делам, на милицию возлагался комплекс обязанностей по оказанию содействия органам правосудия, а именно:

– выполнение поручений судебных и следственных органов по задержанию и доставке в суд или для допроса обвиняемых или подозреваемых. При этом каждый случай задержания процессуально оформлялся протоколом с точным указанием места, дня и часа задержания, а также с указанием основания применения этой меры;

– производство обысков, осмотров, выемок как по постановлениям народных судов и следственных комиссий, так и по своей инициативе. В последнем случае милиция была обязана поставить в известность ближайший народный суд или следственную комиссию. Эти процессуальные действия она выполняла обязательно в присутствии представителя домового комитета или управляющего домом, а в селах – не менее двух соседей в качестве понятых;

– приведение в исполнение судебных приговоров.

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

В тяжелые годы иностранной интервенции и гражданской войны процесс становления советской милиции не прекращался. Но сложившаяся в стране обстановка не могла не оказать на него влияния.

3 апреля 1919 г. СНК РСФСР издал Декрет «О советской рабоче-крестьянской милиции», по которому работники милиции не подлежали призыву в Красную Армию, оставались на своих местах и считались прикомандированными к отделам управления исполкомов Советов, в состав которых входили подотделы милиции. На НКВД возлагалась обязанность из их числа 1/3 милиционеров и 1/5 командного состава постоянно держать в действующей армии.

В милиции вводились военная дисциплина и обязательное обучение военному делу. Части милиции, находившиеся в районах боевых действий, по соглашению с реввоенсоветами армий и фронтов, с местными исполнительными комитетами, могли привлекаться к обучению в боевых действиях. При этом они переходили в полное подчинение военных начальников.

В соответствии с Декретом СНК РСФСР от 3 апреля 1919 г. содержание всех видов милиции принималось на государственный счет. Источником материального обеспечения милиции становился государственный бюджет.

15 апреля 1919 г. НКВД направил на места циркуляр о практической реализации названного Декрета, в котором подчеркивалась необходимость приступить к обучению милиционеров военному делу: «Обучать милицию преимущественно как пехоту», – говорилось в циркуляре. В соответствии с Декретом СНК и циркуляром НКВД была произведена перестройка органов милиции по уставам и наставлениям, принятым в Красной Армии.

В условиях военного времени от четкой работы транспорта зависели своевременное получение сырья и выпуск военной продукции, доставка ее в районы боевых действий. Поддержание твердого общественного порядка составило одну из предпосылок успешного функционирования путей сообщения. Вначале обеспечение общественного порядка на станциях и в портах, а также охрана складов и грузов осуществлялись силами транспортных ведомств – наркомата путей сообщения и главного управления водного транспорта. Однако 21 февраля 1919 г. ВЦИК издал постановление «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны», в котором подчеркивалось, что железнодорожная милиция организуется «в целях поддержания революционного порядка и единства управления на всех железных дорогах».

Первоначально управление железнодорожной милицией строилось по территориальному принципу. В составе губернских и уездных органов милиции были созданы отделы, в ведении которых находилась железнодорожная милиция. Однако практика показала несовершенство территориального управления железнодорожной милицией, в силу чего она не могла работать в тесном контакте с железнодорожной администрацией. Вот почему вскоре на каждой железной дороге было учреждено линейное управление. Но право ревизии и контроля над железнодорожной милицией, находившейся на территории губернии, сохранялось за губернским исполкомом.

Значительный удельный вес водных путей в общей системе путей сообщения страны обусловил необходимость создания специальной водной милиции. Совет Народных Комиссаров 25 июля 1918 г. принял декрет «Об учреждении речной милиции».

Осенью 1919 г. НКВД, обследовав состояние существовавшей на предприятиях охраны, принял решение немедленно организовать промышленную милицию. На нее возлагалась борьба с расхищением народного достояния, с дезорганизацией промышленности и хозяйственной жизни страны, с противозаконным использованием в частных интересах национальных средств производства, запасов сырья. 3 марта 1920 г. в составе Главного управления милиции РСФСР образовали отдел, в губернских управлениях – отделения промышленной милиции, на предприятиях – ее подразделения. В результате удалось уберечь от расхищения много сырья и материалов, наладить работу промышленности.

В органах милиции стали создаваться научно-технические подразделения. В феврале 1919 г. коллегия НКВД утвердила смету на организацию кабинета судебной экспертизы, регистрационного и дактилоскопического бюро и музея. Созданный при Центросудебной экспертизе кабинет судебной экспертизы был первым научно-техническим подразделением не только в органах внутренних дел. Его задачи были очень широкими: постановка научной экспертизы на местах; обучение агентов угрозыска научным методам расследования преступлений, дактилоскопии, осмотру места происшествия и т.д. Заведующим кабинетом судебной экспертизы стал П.С. Семеновский – крупный специалист в области судебной медицины и дактилоскопии.

Опыт строительства милиции, накопленный в первые годы Советской власти, был обобщен и законодательно закреплён в Положении о рабоче-крестьянской милиции, утвержденном ВЦИК 10 июня 1920 года.

Рабоче-крестьянская милиция рассматривалась как исполнительный орган, которому придавалось значение вооруженных частей особого назначения. Народный комиссариат по военным делам мог привлекать милиционеров к участию в боевых операциях на фронтах, однако с таким расчетом, чтобы в действующей армии одновременно находилось не свыше 1/5 личного состава милиции. При необходимости в районе боевых действий все работники милиции по требованию соответствующего реввоенсовета могли быть привлечены в ряды

действующей армии. После прекращения боевых действий на территории района они немедленно возвращались к исполнению своих прямых обязанностей.

В Положении подчеркивалось, что снабжение милиции продовольствием, снаряжением, обмундированием, вооружением, а также обеспечение семей милиционеров производятся за счет государственного бюджета. Совет Труда и Оборона 11 июля 1920 г. принял постановление «О снабжении милиции продовольствием, фуражом и предметами первой необходимости». В нем указывалось, что обеспечение милиции всеми видами довольствия «проводится на общих основаниях с частями Красной Армии, несущими гарнизонную службу». Порядок удовлетворения милиции довольствием определялся окружными и губернскими органами снабжения Красной Армии по согласованию с Главным управлением милиции и его местными органами.

Главное управление милиции РСФСР – один из центральных органов Советского государства того периода, наделенное огромными правами, необходимыми для успешного руководства деятельностью милиции. Его возглавлял начальник милиции республики, член коллегии НКВД.

Естественно, с момента организации в июле 1918 г. аппарат Главного управления милиции развивался, совершенствовался, его структура усложнялась, что отражало процесс развития аппарата милиции в целом. В октябре 1920 г. оно состояло из восьми отделов: уездно-городской (общей), промышленной, железнодорожной, водной (речной и морской) и следственно-розыскной милиции, инспекторского отдела, отдела снабжения и секретариата.

Главное управление милиции наделялось полномочиями, которые можно охарактеризовать как чрезвычайные. Оно неоднократно направляло работников милиции из тыловых губерний и уездов в освобожденные от интервентов и белогвардейцев районы для организации аппарата советской милиции и укрепления общественного порядка.

В Положении о рабоче-крестьянской милиции от 10 июня 1920 г. закреплялся опыт первых лет строительства органов милиции. С изданием Положе-

ния в основном завершился процесс организационного становления советской милиции.

Необходимо отметить, что классовый характер советской милиции нашел наибольшее выражение в принципах и порядке комплектования ее кадров. Юридически это получило закрепление в Инструкции НКВД и НКЮ РСФСР от 12 октября 1918 г. «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции».

Важнейшим критерием, которому должны были отвечать люди, поступавшие на работу в милицию, было признание Советской власти и наличие активного и пассивного избирательного права. Последним пользовались только рабочие и крестьяне.

Особые требования предъявлялись к руководящему составу милиции. На должности начальников уездных и городских управлений милиции и их помощников могли назначаться лица, «преданные в лице Советской власти интересам рабочего класса и беднейшего крестьянства, а именно: по рекомендации социалистических партий, стоящих на платформе Советской власти, профессиональных союзов и местных Советов депутатов».

Согласно другим критериям, предусмотренным Инструкцией, были достижение возраста 21 года и грамотность. При этом последний критерий не уточнялся, он формулировался как «вполне грамотные». Однако даже в таком неопределенном виде этот критерий нельзя было выполнить, на практике он мало реализовался. Значительная часть работников милиции была малограмотна или вовсе неграмотна.

При комплектовании кадров особенно большие трудности возникали со служащими уголовного розыска, где требовались специальные знания и навыки. Однако и здесь придерживались принципа классового подхода. В виде исключения разрешалось принимать на работу в уголовный розыск бывших сотрудников сыскных отделений дореволюционной полиции при наличии двух условий: 1) если они были незаменимыми специалистами, 2) если они не участвовали в политическом сыске. При этом каждый раз вопрос решался Главмилицией по ходатайству непосредственного начальника данного органа с за-

ключением губернского управления милиции. В марте 1919 г. был установлен порядок, по которому вопрос о приеме старых специалистов решался с согласия исполкомов местных Советов и партийных комитетов.

Необходимо отметить, что в данном случае политизированный подход и идеологические установки большевистской партии взяли верх над здравым смыслом. Фактически многие старые специалисты лояльно относились к Советской власти и были готовы честно трудиться на поприще борьбы с преступностью. Вполне очевидно, что их знания, опыт, профессиональные навыки способствовали бы повышению эффективности работы уголовно-розыскных аппаратов.

После того как в марте 1919 г. наркомом внутренних дел РСФСР стал Ф.Э. Дзержинский, по его инициативе предпринимались попытки улучшения качественного состава оперативных работников уголовного розыска. Это делалось путем перевода оперативных и руководящих работников из ВЧК в милицию и уголовный розыск. В июле 1919 г. произошло частичное объединение аппарата уголовного розыска и транспортных чрезвычайных комиссий. Работники уголовного розыска, обслуживавшие железные дороги и водные пути, откомандировывались в распоряжение участковых транспортных чрезвычайных комиссий. При этом губрозыск сохранял право инструктирования их по технике розыска и информации.

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

Положение впервые разделило личный состав советской милиции на две категории: сотрудников (командный состав, следователи, агенты розыска, младшие и старшие милиционеры) и вспомогательный состав (канцелярские и технические работники, которые в кадры милиции не входили).

Положение от 10 июня 1920 г. закрепляло дисциплинарную ответственность сотрудников милиции «согласно уставу о дисциплинарных наказаниях». Дисциплинарный устав служащих Советской рабоче-крестьянской милиции был издан НКВД РСФСР 22 августа 1919 г.

Положение установило годичный срок обязательной службы для вновь принимаемых в милицию. Этот срок способствовал адаптации сотрудников милиции, приобретению ими определенных профессиональных навыков.

Процесс сосредоточения в ведении НКВД функций охраны общественного порядка и безопасности, борьбы с преступностью, исправления и перевоспитания осужденных наиболее интенсивно протекал в 1919-1923 гг. Огромную роль в этом сыграл Ф.Э. Дзержинский, в марте 1919 года сменивший на посту наркома внутренних дел Г.И. Петровского, избранного председателем Всеукраинского ЦИК.

Важным рубежом в процессе организационного становления аппарата НКВД и системы органов внутренних дел, оформления их правового статуса стало принятие первого Положения о Народном комиссариате внутренних дел.

В силу схожести функций, нечеткости правового регулирования прав и обязанностей, низкой эффективности деятельности некоторых звеньев органов НКВД, а то и использования их силами контрреволюции, с самого начала между ВЧК и НКВД установились непростые отношения. Руководство наркомата было согласно на полное отделение ВЧК от НКВД. Руководство ВЧК, со своей стороны, стремилось подчинить себе милицию и уголовный розыск.

В начале февраля 1922 г. ВЧК была упразднена. Согласно постановлению ВЦИК от 6 февраля 1922 г. вместо ВЧК было создано Государственное политическое управление – ГПУ при НКВД РСФСР. Тем самым впервые при Советской власти были полностью объединены органы государственной безопасности и органы внутренних дел.

С 1919 года шла разработка проекта положения о НКВД. Однако сложная обстановка в стране и то обстоятельство, что компетенция и организационная структура НКВД постоянно изменялись, тормозили принятие документа. К тому же многие формулировки его были нечеткими, расплывчатыми, а нередко противоречивыми. Окончательно же «Положение о НКВД» было утверждено ВЦИК 24 мая 1922 года. В соответствии с данным положением Наркомат внутренних дел РСФСР продолжал выполнять очень широкий круг обязанностей.

Происходившие в начале 20-х годов процессы заставили существенно менять систему органов внутренних дел, их компетенцию и организационную структуру. В это время продолжала проявляться тенденция освобождения НКВД от функций, не связанных с обеспечением правопорядка в стране, и сосредоточения в его ведении функций охраны общественного порядка, безопасности, борьбы с преступностью, исправления и перевоспитания осужденных.

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.

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.

Но проблема была такой острой, что на местах пошли по пути коренной ломки наркомат 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 наркоман внутренних дел в том виде, в каком он сложился к началу 20-х годов.

Одной из самых острых проблем, стоявших перед органами внутренних дел РСФСР в начале двадцатых годов, была проблема кадров. Решение ее существенно затруднялось тем, что острейшая нехватка ресурсов не позволяла обеспечить отбор в органы внутренних дел людей, отвечавших необходимым

требованиям. Единственный в тех условиях источник пополнения рядов органов внутренних дел сколько-нибудь квалифицированными сотрудниками – привлечение старых специалистов, бывших работников МВД – практически не использовался из-за крайней политизации подхода к решению данного вопроса.

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%.

В 1921-22 гг. численность милиции РФ была сокращена на 60%. В 1922-23 гг. основные звенья системы МВД были переданы на местный бюджет. Финансирование значительно ухудшилось. Наблюдалась несвоевременная выдача обмундирования, задержка зарплаты, пайков и т.д.

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.

Эффективность работы НКВД в 20-е годы по всем основным направлениям оставляла желать лучшего. Именно плохие показатели деятельности органов внутренних дел являлись наиболее вескими доводами в пользу многочис-

ленных предложений о передаче милиции в НКЮ или ОГПУ, ИТУ – в НКЮ, пожарной охраны – в военвед или ВСНХ, коммунхоза – в ВСНХ и т.д.

Таким образом, наркомат внутренних дел сложился как многофункциональный орган, охватывающий своей деятельностью широкий круг предметов ведения. Такое разнообразие функций в их совокупности дает основание утверждать, что НКВД того периода занимался внутренними делами государства в широком смысле слова. И хотя они включали в себя задачи, возникшие в связи с изменением государственного строя, можно также с уверенностью считать, что имело место прямое заимствование организационной структуры у дореволюционного министерства внутренних дел. Но уже вскоре обозначилась тенденция сужения функций НКВД. В частности, вопросы руководства статистикой, медициной, ветеринарией, делами печати и некоторые другие функции были переданы в иные ведомства. Одной из важных функций НКВД с самого начала стала охрана общественного порядка и борьба с преступностью. Первоначально за состоянием общественного порядка следила рабочая милиция, которая не была штатным государственным органом. Однако очень скоро практика показала ее нежизненность, так как она не могла действовать профессионально. Поэтому от этой формы пришлось отказаться. Первый Всероссийский съезд председателей губисполкомов и заведующих отделами управления, состоявшийся 30 июля – 1 августа 1918 г. в Москве, принял постановление об организации рабоче-крестьянской милиции – постоянного штатного государственного органа, построенного на профессиональных началах. В короткий срок сложились основные звенья единого аппарата милиции Российской Федерации. Процесс ее организационного становления к середине 1920 года в основном завершился. Это получило закрепление в первом Положении о рабоче-крестьянской милиции, принятом ВЦИК и СНК РСФСР 10 июня 1920 г.

2.5. ЛЕКЦИЯ

по теме № 5

«Органы внутренних дел СССР в 20-е – первой половине 40-х годов.

Исправительно-трудовые лагеря и тюрьмы»

П л а н:

1. Развитие органов внутренних дел с середины 20-х – 30-е годы.
2. Органы внутренних дел СССР в годы Великой Отечественной войны.

1. Развитие органов внутренних дел с середины 20-х – 30-е годы.

Необходимо сказать, что в 20-е годы произошло значительное изменение структуры и функций органов внутренних дел. Это было вызвано рядом объективных и субъективных обстоятельств: переходом от политики «военного коммунизма» к новой экономической политике, отказом от чрезвычайщины, во многом оправданной в условиях гражданской войны, потребовавшим перераспределения полномочий между различными звеньями государственного аппарата, проводившимся в стране режимом экономии, курсом на сокращение административно-управленческих расходов, передачей содержания ряда государственных органов на местный бюджет, национально-государственным строительством и др.

В соответствии с Положением от 1922 г. НКВД РСФСР продолжал выполнять очень широкий круг обязанностей. Для их реализации в структуре ведомства созданы следующие подразделения: 1) Организационно-административное управление; 2) Главное управление милиции; 3) Главное управление принудительных работ; 4) Центральное управление по эвакуации населения; 5) Главное управление коммунального хозяйства, в состав которого входил Пожарный отдел. После ликвидации ВЧК на основании постановления ВЦИК от 6 февраля 1922 г. в составе НКВД было образовано Государственное политическое управление (ГПУ).

В этот период продолжала проявляться тенденция освобождения НКВД от функций, не связанных с обеспечением правопорядка в стране, и сосредоточения в его ведении функций охраны общественного порядка, безопасности, борьбы с преступностью, исправления и перевоспитания осужденных.

После образования СССР, в связи с созданием Объединенного Государственного политического управления (ОГПУ) при СНК СССР, органы государственной безопасности в ноябре 1923 г. были выведены из состава НКВД. В октябре 1924 г. из ведения Наркомвнудела РСФСР была изъята функция приема иностранцев в гражданство РСФСР и выдачи разрешения на выход из российского гражданства.

С середины 20-х годов встал вопрос о недопустимости сохранения в новых условиях общих вопросов государственного строительства и управления в компетенции какого-либо наркомата или ведомства. Поскольку они носят надведомственный характер, то и разрешение их следует передать органам власти того или иного уровня. Предлагалось изъять функции советского строительства из ведения НКВД и передать их президиумам соответствующих исполнительных комитетов. А поскольку вполне обоснованно именно это направление деятельности считалось наиболее важным, основным для Наркомата внутренних дел, объединяющим все остальные функции, то неизбежно вставал вопрос о судьбе НКВД и входящих в него звеньев. Был проведен опрос наркоматов и местных исполкомов, большинство из них согласилось с идеей ликвидации НКВД и передачи его функций другим наркоматам и ведомствам. Решениями второй и третьей сессии ВЦИК X созыва (1923 г.) НКВД был лишен основных полномочий в области советского строительства. Таким образом, статус наркомата понизился.

Вопрос о ликвидации НКВД был поставлен в повестку дня сессии ВЦИК XI созыва, однако в последний момент его сняли с обсуждения. Объяснить это можно сопротивлением республик. Входявшие в состав РСФСР автономные республики пользовались довольно широким кругом прав, многие вопросы, в том числе и внутренние дела, были отнесены к их исключительному ведению.

В законодательных актах было зафиксировано, что наркоматы внутренних дел этих республик «автономны» от НКВД РСФСР. Предложение об упразднении НКВД и передаче милиции в ведение ОГПУ СССР с присущей ему централизацией означало бы существенное ущемление прав республик.

Подобная обстановка нестабильности, предчувствия возможной скорой реорганизации отрицательно сказывалась на деятельности органов внутренних дел. Утвержденное ВЦИК 24 мая 1922 г. «Положение о НКВД РСФСР» уже не могло соответствовать идее и духу НЭПа. Уже с 1922 г. была начата подготовка проекта нового Положения о НКВД страны.

В 20-е годы определенные функции изымались из компетенции НКВД, другие же, наоборот, передавались в его ведение. Например, Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 3 августа 1922 г. на НКВД и его местные органы (отделы управления губисполкомов) была возложена задача утверждения и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли. Постановление СТО от 27 сентября 1922 г. передало в ведение НКВД РСФСР конвойную стражу. В последующем на НКВД была возложена обязанность выдачи разрешений на фотосъемку внутренней жизни, регистрации и учета охотничьего оружия, регистрация религиозных обществ и союзов и т.д. 25 июня 1922 г. СНК РСФСР своим постановлением все места лишения свободы предал из наркомата юстиции в НКВД. В составе НКВД РСФСР было создано Главное управление мест заключения, разработано временное положение о местах лишения свободы.

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

Курс на восстановление народного хозяйства, режим строжайшей экономии, сокращение административно-управленческих расходов, проводившее-

ся 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), в результате чего более чем в два раза были сокращены штаты и на 30% расходы на содержание аппарата.

ЦАУ состояло из трех подразделений: административного отдела, отдела милиции, отдела уголовного розыска и секретариата. Административный отдел ЦАУ 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. 2 сессия ВЦИК X созыва 7 июля 1923 г. 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 1924 г. при губернских и областных исполнительных комитетах были созданы административные отделы. Они состояли 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, уголовного розыска. В 1926 г. 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 и производства дознаний на обслуживаемых объектах начала 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 года. Однако уже в следующем году организационная структура НКВД РСФСР вновь была подвергнута серьезным изменениям: ЦАУ было ликвидировано и образованы три самостоятельных отдела – административного надзора, милиции и уголовного розыска.

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, отвечавших необходимым требованиям. Единственный в тех условиях источник пополнения рядов органов внутренних дел сколько-нибудь квалифицированными сотрудниками – привлечение старых специалистов, бывших работников 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; там 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. 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, 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.

Стоит отметить, что 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. Это было связано с тем, что финансирование основных звеньев милиции было предано на местный бюджет, денег на содержание сотрудников хрониче-

ски не хватало. Тогда же возник и сохранялся в последующем большой разрыв в ставках зарплаты работников органов внутренних дел и других государственных служащих, а также лиц, занятых на производстве. Повсеместно наблюдались 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 в подразделениях: 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 имеющуюся 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 74 тыс. 240 человек, административного состава – 18 тыс. 056 сотрудников, на 1 мая 1924 г. – соответственно 52 тыс. 690 человек и 14 тыс. 649 сотрудников, на 1 января 1926 г. – 39 тыс. 842 человек и 9 тыс. 011 сотрудников, на 1 января 1927 г. – 36 тыс. 208 человек и 6 тыс. 105 сотрудников. Кадры уголовного розыска сократились с 10500 человек по состоянию на 1 мая 1923 г. до 5151 человек 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 чел. 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.

О неудовлетворительном состоянии кадров милиции хорошо понимали на самом высоком уровне. Руководство страны пыталось улучшить ситуацию различными мерами. Прежде всего – это партийные мобилизации и выдвиженчество («рабочих от станка, крестьян от сохи», как говорилось в печати), а также 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 работников милиции (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 содержания милиции на общегосударственный бюджет, но подобные предложения НКВД РСФСР постоянно отклонялись различными инстанциями.

В 20-е годы основным нормативно-правовым актом, определявшим статус милиции, было Положение о рабоче-крестьянской милиции, утвержденное декретом ВЦИК от 10 июня 1920 г. То обстоятельство, что оно разрабатывалось и было принято еще в условиях гражданской войны, наложило отпечаток и на юридическое оформление статуса милиции. Она определялась как вооруженный исполнительный орган, вооруженная часть особого назначения. В милиции была введена воинская дисциплина, на нее распространялись «уставы и постановления, принятые Красной Армией»; так же, как и РККА, милиция находилась на централизованном государственном обеспечении.

Все эти нормы на местах интерпретировались иногда таким образом, что и в милицию, как в армию, объявлялись мобилизации. Кроме того, они явились правовой основой для введения в том или ином регионе военизации милиции, что влекло, как правило, распространение юрисдикции соответствующих структур РККА на милицию.

В таком же виде статус милиции был зафиксирован в первом Положении о НКВД, утвержденном ВЦИК и СНК РСФСР 24 мая 1922 г.: она рассмат-

ривалась как исполнительный орган и сохранялась ее военизация, причем она даже усугубилась, так как законодательно закреплялась возможность объявления мобилизации в милицию. Положение о НКВД РСФСР 1927 г. не внесло сколько-нибудь существенных коррективов в государственно-правовой статус милиции.

Следует иметь в виду, что ни законодательство того времени, ни наука государственного права не знали деления государственных органов на представительные и исполнительные в современном понимании. В то время термин «исполнительный» означал вспомогательный, подсобный орган. На органы внутренних дел в 20-е – 30-е годы был возложен большой объём несвойственных им обязанностей. Согласно различным нормативным актам милиция должна была оказывать помощь в обеспечении топливом железных дорог, бороться с трудовым дезертирством, оказывать помощь коммунальным службам в области соблюдения санитарных правил, способствовать вооруженной силой выполнению продналога, бороться со снежными заносами на железных дорогах, содействовать РККА в проведении призыва и т.д.

Из-за постоянно наблюдавшегося стремления возложить на милицию выполнение тех или иных функций Наркомат внутренних дел был вынужден регулярно издавать приказы, циркуляры с напоминанием о том, какие обязанности должны выполняться милицией, нередко прилагая к ним перечни законов, подзаконных актов, определяющих эти обязанности.

Несколько раз принимались решения об освобождении милиции от несвойственных функций, но на протяжении всего рассматриваемого периода она была просто перегружена ими. По разным оценкам, от 45 до 50% (а в ряде случаев – до 80%) всего объема проводимой работы не относилось непосредственно к охране общественного порядка, борьбе с преступностью, обеспечению общественной безопасности. И тем не менее в конце 20-х годов круг обязанностей по оказанию содействия другим ведомствам и наркоматам был весьма широк. Достаточно обратиться к неоднократно цитируемому сборнику «Дейст-

вующие распоряжения по милиции», изданному в 1928 г. Эти обязанности выделены в специальный раздел сборника, занимающий 67 страниц.

Никакому учету не поддается масса издававшихся на местах обязательных постановлений Советов и исполкомов разного уровня, проводить в жизнь которые должна была милиция: запрещение ходить в вечернее и ночное время по улицам; освидетельствование комсомолок «на предмет девственности»; выведение к указанному времени тараканов, клопов и других насекомых; поручение милиции наблюдать за тем, чтобы домовладельцы следили, чтоб гусеницы не переползали из одного сада в другой и др.

Кроме того, широко была распространена на местах такая практика: во исполнение партийных решений, законодательных актов о сокращении административно-управленческих расходов Советы и исполкомы принимали решения об упразднении в своих штатах должностей швейцаров, конюхов, посыльных, сторожей и т.п. А через некоторое время их обязанности возлагались на милицию.

Постановления местных органов власти предусматривали административную ответственность за их нарушение в виде штрафов, которые поступали в местный бюджет. В результате получила широкое распространение так называемая «штрафная политика»: увлечение местных властей наложением и взысканием штрафов в целях пополнения своих слабых бюджетов, что вызывало справедливые нарекания населения. В те годы достоянием гласности стали случаи принятия местными органами власти решений, обязывавших милицию собирать за месяц определенную сумму штрафов, иначе ей не выплачивалась зарплата. Кое-где штрафные поступления закладывались в годовые бюджеты губерний, строго подразделялось их поступление по кварталам.

Из года в год ухудшалась ситуация с кадрами. НКВД вынужден был констатировать «массу случаев преступлений со стороны милиционеров в целях создания условий нормального существования: растраты, взятки, укрывательство самогонщиков и даже грабежи и разбои».

В конце 20-х годов руководством страны был взят курс на построение социализма в Советском Союзе. В результате новая экономическая политика стала сворачиваться; 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.

В таких условиях «аморфный» Наркомат внутренних дел не удовлетворял Сталина, тем более что он увидел в нем едва ли не центр оппозиции.

В декабре 1930 года были ликвидированы народные комиссариаты внутренних дел союзных республик и автономных республик. Руководство милицией и уголовным розыском возлагалось на создаваемые при СНК союзных и автономных республик управления милицией и уголовного розыска.

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.

В итоге сложилась картина, когда основные звенья государственного механизма, призванные обеспечивать порядок и безопасность, оказались в различных ведомствах. С точки зрения общесоциальных 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.

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.

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 органах внутренних дел насаждался режим строжайшей секретности и замкнутости, оторванности от масс, ставка делалась на принудительные, силовые методы; органы внутренних дел были превращены в послушный аппарат проведения в жизнь репрессивной политики.

Штаты центрального аппарата НКВД СССР возросли к 1940 году почти в четыре раза по сравнению с 1934 годом и превысили 32500 человек.

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 («СЛОН»). Создавались лагеря ОПТУ 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. предусматривал, 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, принадлежа к трудящимся, они по неосознанности совершили преступление в первый раз, слу-

чайно 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 распределительной 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.

Необходимо отметить, что исправительно-трудовое законодательство несло в своей основе гуманистическое начало. Однако практика показывала другое. 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, т.к. 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 1934 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. их насчитывалось 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).

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 массо-

вых 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 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 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 годов их вновь насчитывалось 118888 человек; 2) не выполнялись нормы ИТК, установившие принцип обязательного привлечения к труду заключенных; 3) различного рода многочисленные нарушения режима.

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.

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. По нему 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 учреждения не обеспечивающие достижение целей исправления и перевоспитания осужденных, и переходить к крупным колониям. Именно на этом совещании получила обоснование проводившаяся в течение длительного времени практика возложения функции технических, счетно-канцелярских, хозяйственных, культурно-воспитательных работников и охраны на самих заключенных.

Согласно Постановлению ВЦИК 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 производства, 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).

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. в подчинении ГПУ были переданы

пограничные войска и конвойная стража, была 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.

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.

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. Таким образом, и в пожарной охране преобладали 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 общественные порядок и безопасность, бороться с преступностью, в НКВД сохранялись звенья, занимавшиеся местным хозяйст-

вом, общеорганизационными вопросами, выполняющие функции учета, контроля и т.п. В феврале 1941 года органы государственной безопасности были выделены из системы НКВД СССР. Был образован Народный комиссариат государственной безопасности СССР.

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 «Смерш».

2. Органы внутренних дел СССР в годы Великой Отечественной войны.

Необходимо отметить, что за время Великой Отечественной войны система органов внутренних дел не претерпела существенных изменений. К функциям ОВД прибавились такие как: борьба с военным и трудовым дезертирством, мародерством, паникерами, распространителями всякого рода провокационных слухов и измышлений.

После разделения в феврале 1941 г. НКВД СССР на два Наркомата структура его стала довольно сложной и включала в себя тридцать семь различных подразделений. В паспортном отделе Главного управления милиции НКВД СССР было создано Центральное справочное бюро для оказания помощи в поиске потерявших связь родных и близких. За годы войны в бюро поступило около 3,5 млн. писем с просьбой сообщить местонахождение родных. Милиция сообщила новые адреса 2 млн. 861 тыс. человек; кроме того, было разыскано и возвращено родителям около 20 тыс. детей.

Стоит сказать, что с началом войны ухудшилось положение буквально по всем направлениям деятельности НКВД. Это объяснялось рядом причин:

- во-первых, сотрудники милиции ушли добровольцами на фронт, а недовольные Советской властью пополнили «армию уголовников»;
- во-вторых, из ИТУ в действующую армию были призваны годные по состоянию здоровья осужденные за малозначительные преступления; следова-

тельно, в процентном отношении доля опасных преступников в лагерях и колониях возросла;

– в-третьих, качественный состав кадров органов внутренних дел понижался: 25% личного состава милиции, столько же из личного состава исправительно-трудовых учреждений были призваны в армию в первые дни войны;

– в-четвертых, места призванных сотрудников, как правило, заменили лица, негодные к строевой службе, – инвалиды, пенсионеры, женщины.

– в-пятых, в военной обстановке на органы внутренних дел были возложены многочисленные дополнительные обязанности.

Органы внутренних дел внесли вклад в победу, оказывая содействие по ряду основным направлениям деятельности: участие в боевых действиях; борьба в тылу врага; охрана тыла действующей армии; борьба с преступностью и охрана общественного порядка и др.

Великая Отечественная война потребовала изменения характера и содержания работы всех государственных органов применительно к специфике военного времени, частичных изменений в структуре, в организационно-правовых формах деятельности. Возникла необходимость учреждения чрезвычайных органов управления страной.

В целях быстрой мобилизации всех сил народов Советского Союза для организации отпора врагу на основе решения Президиума Верховного Совета СССР, ЦК ВКП(б) и Совета Народных Комиссаров СССР от 30 июня 1941 г. был создан Государственный Комитет Обороны (ГКО).

20 июля 1941 года был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР об объединении Народного комиссариата государственной безопасности СССР и Народного комиссариата внутренних дел СССР в единый Народный комиссариат внутренних дел СССР (НКВД). Это позволило сконцентрировать все усилия по борьбе с вражеской агентурой и преступностью в одном органе, укрепить охрану общественного порядка, общественной и государственной безопасности в стране.

В качестве первоочередных определялись задачи обеспечения организованной эвакуации населения, промышленных предприятий и контроля грузов. Осуществляя все эти мероприятия, государство добивалось наведения твердого правопорядка в стране. В вечернее и ночное время устанавливалось патрулирование на улицах, усиливалась охрана предприятий и жилых домов, периодически проводилась проверка документов. В местностях, объявленных на военном положении, устанавливался комендантский час, усиливался паспортный режим, ограничивалось свободное передвижение граждан, вводился строгий порядок командировок.

В пограничных районах органами милиции (вместе пограничниками и подразделениями Красной Армии) пришлось вести бои с наступающими фашистскими войсками. Милиция боролась с вражескими диверсантами, парашютистами, сигнальщиками-ракетчиками, которые во время налета вражеской авиации на города подавали световые сигналы, наводя самолеты противника на важные военные объекты.

В местностях, объявленных на военном положении, органы милиции были приведены в боевую готовность и развернули свои силы и средства по планам местной противовоздушной обороны, брали под охрану жизненно важные народнохозяйственные объекты. В прифронтовых районах и областях милиция переводилась на казарменное положение; создавались оперативные группы для борьбы с вражеской агентурой.

Главное управление милиции НКВД СССР осуществило ряд организационных мер по перестройке работы основных подразделений милиции – прежде всего наружной службы, занятой охраной общественного порядка. На время войны отменялись все отпуска, принимались меры к укреплению бригад содействия милиции, организации групп содействия истребительным батальонам и групп охраны общественного порядка.

Аппараты уголовного розыска перестраивали свою оперативную деятельность применительно к обстановке военного времени. Уголовный розыск вел борьбу с убийствами, грабежами, разбоями, мародерством, кражами из

квартир эвакуируемых, осуществлял изъятие оружия у преступных элементов и дезертиров, оказывал помощь органам государственной безопасности в выявлении вражеской агентуры.

Аппараты борьбы с хищениями социалистической собственности и спекуляцией основное внимание уделяли усилению охраны нормированных продуктов, идущих на обеспечение армии и населения, пресечению преступной деятельности расхитителей, спекулянтов и фальшивомонетчиков. Под особый контроль служба БХСС взяла заготовительные и снабженческие организации, предприятия пищевой промышленности и торговые сети.

Государственная автомобильная инспекция все усилия направила на проведение мобилизации автомобильного транспорта, тракторов, мотоциклов для нужд армии. Инспектора ГАИ осматривали и проверяли техническое состояние автомобилей, подлежащих направлению в армию.

Основными задачами паспортных аппаратов стали оказание помощи военным комиссариатам в мобилизации в действующую армию военнообязанных и допризывников; поддержание в стране строгого паспортного режима ; организация справочной работы – розыск лиц, с которыми родственники и близкие утратили связи; выдача пропусков гражданам для проезда по железной дороге и водным путям.

В процессе перевода деятельности органов внутренних дел на военные рельсы остро встал вопрос о кадрах. В милицию пришли тысячи женщин, которые быстро освоили сложные милицейские обязанности и безупречно выполняли свой служебный долг, заменив мужчин, ушедших на фронт.

На территориях, где не было объявлено военное положение, вопросы охраны порядка стояли также очень остро. Органы милиции обеспечивали ее с учетом требований военного времени. В столицах союзных республик, областных и краевых центрах осуществлялось патрулирование нарядами милиции, обеспечивался паспортный режим. Значительный объем задач лег на плечи тех, кто вел борьбу с уголовной преступностью. В условиях любой войны такая борьба приобретает первостепенное значение. В прифронтовых городах она

осложнялась еще и тем, что оружие можно было получить сравнительно легко – совсем рядом шли бои. Уголовному розыску с начала войны пришлось столкнуться с новыми видами преступлений, которых в мирное время не существовало: дезертирство, уклонение от призыва в армию, мародерство, распространение ложных и провокационных слухов и др.

В первые месяцы войны по решению СНК из войск НКВД были сформированы 15 дивизий, которые были направлены в действующую армию. Только из московской милиции на фронт ушли 12 тыс. работников.

В районе непосредственных боевых действий Красной Армии из работников милиции создавались специальные подразделения, части и даже соединения. Наиболее яркие примеры имели место в боях за Киев, Сталинград, Ленинград, Ригу, Москву, Тулу и другие города.

Из работников НКВД Молдавии, Украины, Ростовской области и Краснодарского края РСФСР была сформирована бригада, преобразованная в ноябре 1941 г. в дивизию. Это была единственная милицейская дивизия, действовавшая на фронтах Великой Отечественной войны. В последующем она осуществляла преимущественно охрану тыла действующей армии. Фашистские источники свидетельствовали, что бойцы «полицай-дивизии» дерутся «как черти», «стреляют до последнего патрона и в плен не сдаются».

Высоко оценили роль воинских подразделений, сформированных из работников НКВД, сражавшихся в битвах за Москву, Сталинград, Одессу, Севастополь, Тулу, Ленинград известные военачальники В.И. Чуйков, К.К. Рокоссовский, А.И. Еременко, Г.К. Жуков, Н.И. Крылов и др. Ратный подвиг сотрудников органов внутренних дел был по достоинству оценен. За боевые заслуги многие из них удостоены государственных наград, а бывший участковый уполномоченный Степан Елизарович Артеменко стал дважды Героем Советского Союза.

Всенародная борьба в тылу врага по своему характеру, размаху и нанесенным оккупантам потерям не имеет аналогов в истории. К концу 1941 г. на оккупированной территории действовало более чем 3500 партизанских отрядов

и групп. В развертывании всенародной борьбы в тылу врага, создании партизанских отрядов и диверсионных групп активное участие принимали органы внутренних дел. Центром подготовки специальных разведывательно-диверсионных отрядов и групп стала созданная в октябре 1941 г. в Москве Отдельная мотострелковая бригада особого назначения НКВД СССР (ОМСБОН).

Забрасываемые в тыл врага группы обычно насчитывали от 30 до 50 человек. Но после первых же операций они быстро вырастали за счет местного населения и военнослужащих, выходивших из окружения, и превращались в грозные партизанские отряды. За четыре года войны Отдельная бригада подготовила по специальным программам для выполнения заданий в тылу противника 212 специальных отрядов и групп общей численностью 7316 человек. Они провели 1084 боевых операции, уничтожили около 137 тыс. фашистских солдат и офицеров, ликвидировали 87 руководителей немецкой администрации высокого уровня, 2045 немецких агентов. За героизм и мужество, проявленные в боях с немецко-фашистскими захватчиками, более 5 тыс. омсбонцев были награждены медалями и орденами, 22 человека удостоены звания Героя Советского Союза.

В боевой деятельности в тылу врага активное участие принимали истребительные батальоны. Многие из них в ходе борьбы с фашистскими захватчиками переходили к партизанским методам, объединяя вокруг себя партизанские отряды.

Истребительные батальоны создавались во всех прифронтовых местностях. От партизанских отрядов боевая деятельность истребительных полков отличалась тем, что они направлялись в тыл противника для выполнения отдельных конкретных заданий с обязательным возвращением через линию фронта на место своего постоянного дислоцирования. Активно действовали подобные формирования во время битвы за Москву. Бойцом одного из диверсионных отрядов НКВД в Наро-Фоминском районе была легендарная «Таня» – Герой Советского Союза Зоя Космодемьянская.

Руководитель истребительного батальона Е.И. Осипенко, начальник милиции г. Сухиничи, в числе последних ушел из разбитого города. Ушел в партизаны, став начальником штаба небольшого мобильного отряда, костяк которого составили работники НКВД. За доблесть, мужество и отвагу, проявленные в партизанской борьбе, Ефим Ильич Осипенко был награжден медалью «Партизану Отечественной войны» I степени за № 000001.

На Волоколамском направлении действовал милицейский отряд лыжников численностью в 300 человек, В своих воспоминаниях Маршал Советского Союза К.К. Рокоссовский писал: «Среди добровольцев, прибывших на пополнение 16-й армии, был отряд лыжников, сформированный из работников московской милиции. Этот отряд был предназначен для действий в тылу врага. По поступившим в то время сведениям, отряд действовал на нашем направлении очень удачно. Многие бойцы отряда не вернулись, пали жертвой немецких оккупантов, но их подвиг будет вечно служить примером выполнения патриотического долга в грозный час истории нашей Родины».

Управление НКВД Московской области в самые трудные дни обороны Москвы, с 9 ноября по 23 декабря 1941 г. направило в тыл противника 189 истребительно-диверсионных групп. Всего (по неполным данным) бойцы и командиры истребительных батальонов и диверсионно-партизанских отрядов Подмосковья с июня 1941 г. по 21 января 1942 г. уничтожили фашистов более 2000 чел., около 30 танков и бронемашин и 53000 м. телефонного кабеля. За проявленную доблесть и мужество 103 человека награждены орденами и медалями Союза ССР.

С первых дней войны руководство страны поставило перед органами внутренних дел задачу обеспечения надежной охраны тыла, пресечения происков вражеских диверсантов, дезорганизаторов, паникеров, поддержания в стране общественного порядка, решительного ведения борьбы с преступностью

Сформированные во исполнение Постановления СНК СССР от 24 июня 1941 г. «О мероприятиях по борьбе с парашютными десантами и диверсантами противника в прифронтовой полосе» в местностях, объявленных на военном

положении, истребительные батальоны действовали под руководством органов внутренних дел. Их главной задачей была борьба с парашютными десантами и диверсантами, охрана важных объектов народного хозяйства, оказание помощи милиции в поддержании общественного порядка. На 1 августа 1941 г. в прифронтовых областях насчитывалось 1755 истребительных батальонов с общим числом бойцов и командиров 323 тыс. чел.

На местах истребительные батальоны создавались по решениям партийных органов. Так, уже 27 июня 1941 г. бюро МК и МГК ВКП(б) приняло решение о создании истребительных батальонов в каждом районе города и области. В короткий срок в Москве и Московской области были сформированы 88 истребительных батальонов, в которых насчитывалось около 30 тыс. бойцов.

В соответствии с постановлением Совета Народных Комиссаров СССР от 25 июня 1941 г. охрана тыла действующей армии была возложена на специальные войска НКВД. При Наркомате внутренних дел СССР образовано Главное управление, а при штабах фронтов – управления войск по охране тыла. Управление войск находилось в двойном подчинении: Главному управлению войск и Командующему фронтом.

В годы войны бойцы войск НКВД по охране тыла действующей армии задержали тысячи шпионов и диверсантов. А их специальные школы (и курсы немецкой разведки) только в 1942 г. подготовили около 10 тыс. специалистов.

В июле 1941 г. Наркомат внутренних дел СССР издал директиву, требующую от работников милиции в любое время, в любой обстановке быть готовыми к самостоятельному или совместно с подразделениями Красной Армии выполнению боевых задач по ликвидации диверсионных групп, парашютных десантов и регулярных частей противника, особенно в зоне боевых действий. Значительное внимание уделялось пресечению проникновения вражеской агентуры с потоком эвакуированных. Особенно остро эта проблема стояла непосредственно в прифронтовых зонах. Здесь усиливался паспортный режим, систематически проводился досмотр жилых домов, общежитий, гостиниц. Наряды

милиции и военные патрули, а также контрольно-пропускные пункты на магистралях проверяли документы у граждан.

Одним из важнейших направлений деятельности милиции в годы Великой Отечественной войны оставалась борьба с преступностью и охрана общественного порядка. Проблем в этой области было много, 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, ростом преступности.

В 1942 г. преступность в стране выросла на 22% по сравнению с 1941 г., в 1943 г. – на 20,9% по сравнению с 1942 г., в 1944 г. соответственно – на 8,6%, и только в 1945 г. наметилось снижение уровня преступности: в первом полугодии число преступлений снизилось на 9,9%. Огромную тревогу вызывало то, что наибольший рост произошел за счет тяжких преступлений. В 1941 г. были зарегистрированы 3317 убийств, а в 1944 г. – 8369 (рост составил – 2,5 раза), разбоев и грабежей – соответственно 7499 и 20124 (в 2,7 раза); краж – 252 588 и 444 906 (в 1,8 раза); скотокрадства – 8714 и 36285 (в 4,2 раза).

В военной обстановке принимались особые меры для борьбы с преступностью. Запрещались хождение по улицам и движение транспорта с 24 ч. до 4 час. 30 мин. (за нарушение предусматривалось административное наказание в виде штрафа 3000 руб. или ареста на 6 мес.). Лица, нарушавшие установленные правила торговли, занимавшиеся спекуляцией, скупкой промтоваров и продуктов в целях создания запасов, а также замеченные в хулиганстве, хищениях, кражах, распространявшие панические и провокационные слухи, нарушавшие работу связи, правила противовоздушной обороны, пожарной охраны и уклонявшиеся от выполнения оборонных заданий, отвечали как за тягчайшее преступление с рассмотрением дел военными трибуналами по законам военного времени. Постановлением предусматривались сокращенные (до двух суток) сроки предварительного следствия по указанным делам, органам УНКВД и УНКГБ предоставлялось право в случаях, не допускающих промедления, производить обыски и аресты без санкции прокурора.

В январе 1942 г. Пленум Верховного Суда СССР своим постановлением предложил квалифицировать кражи, совершенные у эвакуированных, как имевшие место во время стихийных бедствий, а при дополнительных отягчающих обстоятельствах (группой лиц, рецидивистом и др.) – как бандитизм.

Особые организационные, тактические и оперативные меры принимались и органами милиции. Прежде всего в городах с наиболее неблагоприятной криминогенной обстановкой. Так, в Ташкент была направлена бригада НКВД СССР, которая за 40 дней работы ликвидировала банду в составе 48 человек, совершившую более 100 тяжких преступлений. К уголовной ответственности были привлечены несколько тысяч уголовников (в том числе 79 убийц и 350 грабителей), военный трибунал вынес 76 смертных приговоров. Аналогичные операции были проведены в 1943 г. в Новосибирске и в 1944 г. в Куйбышеве.

Свой вклад в борьбу с преступностью и укрепление обороны страны внесли работники паспортных аппаратов милиции. В начале 1942 г. была проведена перерегистрация паспортов в ряде местностей СССР путем вклеивания в каждый паспорт контрольного листа. В сентябре 1942 г. на места были направлены методические рекомендации по осмотру и выявлению поддельных паспортов. Большую работу паспортные подразделения провели на освобожденных от врага территориях. Только в 1944-1945 гг. были документированы 37 млн. человек; в ходе документирования выявлено пособников фашистов – 8187 чел., бывших полицаев – 10727 чел., служивших в немецких учреждениях – 73269 чел., судимых – 2221 человек.

Большое профилактическое значение имело своевременное изъятие оружия у населения, сбор оружия и боеприпасов, оставшихся на полях сражений. Эта работа развертывалась по мере освобождения территории страны от немецко-фашистских захватчиков. На 1 апреля 1944 г. собраны и изъяты у населения 8357 пулеметов, 11440 автоматов, 257791 винтовка, 56023 револьвера и пистолета, 160490 гранат. Эта работа продолжалась и в последующем.

Подвиг Ленинградской и Московской милиции был по достоинству оценен. За успешное выполнение заданий в условиях Отечественной войны, доб-

лесть и мужество, проявленные личным составом, Указами Президиума Верховного Совета СССР от 2 августа и 2 ноября 1944 г. Ленинградская и Московская милиция были награждены орденами Красного Знамени. Многие их сотрудники удостоены государственных наград.

В условиях войны значительно усложнились задачи войск НКВД, осуществлявших охрану важных промышленных и государственных объектов и железнодорожных сооружений. В 1942-1943 гг. под охраной войск НКВД находились в пути 15 116 631 вагон (около 70% всех перевозимых грузов); это позволило не менее чем на 1/3 сократить количество хищений грузов на железных дорогах. Согласно утвержденному в марте 1942 г. НКВД и НКПС перечню, войска НКВД, кроме военных грузов, должны были охранять: хлеб, мясо, цветные металлы, автомашины, трактора, текстильные и кожевенные изделия, обувь, готовое платье, белье и др. На войска НКВД была возложена охрана и литерных поездов.

Война выдвинула перед войсками НКВД новые задачи, которые требовали правовой основы для их выполнения. Одной из них являлась охрана военнопленных. В начальный период войны эти задачи выполняли войска НКВД по охране тыла действующей армии, но с резким увеличением численности военнопленных встал вопрос о создании в системе НКВД СССР специального Управления по делам военнопленных и интернированных. Такое Управление было создано 24 февраля 1943 года приказом № 00367. На 25 февраля 1943 года число военнопленных составило 256918 человек. Всего для военнопленных имелось 24 лагеря (в том числе – 4 офицерских) и 11 фронтовых приемно-пересыльных лагерей.

Сложные задачи вставали перед органами НКВД в местностях, освобожденных советскими войсками от гитлеровцев. Вступая в города и поселки, часто вместе с передовыми частями Красной Армии, их работники организовывали чистку населенных пунктов, выявляли и задерживали лиц, сотрудничавших с гитлеровцами, предателей и изменников, боролись с уголовной преступностью, бандитизмом.

В соответствии с постановлением Государственного Комитета Обороны от 4 января 1942 г. внутренние войска выставляли в освобожденных городах и населенных пунктах свои гарнизоны. Основными задачами этих гарнизонов было оказание помощи милиции по изъятию вражеской агентуры, предателей, бандитов и других преступных элементов. Только за январь и февраль 1942 г. при несении гарнизонной службы и при проведении операций были задержаны: пособников гитлеровцев – 437 человек, шпионов фашистской разведки – 302, вражеских солдат и офицеров – 22, полицейских – 88, диверсантов – 19, бандитов – 18 человек, и т.д.

Выполняя поставленные задачи по наведению порядка на освобожденной от немецко-фашистских оккупантов территории, внутренние войска ежедневно вели боевые операции с хорошо вооруженными бандами украинских националистов, с остатками гитлеровских войск и местных националистов на территории прибалтийских республик и Белоруссии. За 1944-1945 гг. органами и войсками НКВД в Белоруссии были ликвидированы 533 бандитские группы, насчитывавшие 7192 человека, а за I квартал 1945 г. в западных областях Украины уничтожены 97 банд. О размахе бандитизма можно судить по Львовской области, где за I полугодие 1945 г. только с повинной явились 14827 бандитов и арестованы 22417 членов банд.

Таким образом, с первых дней войны подразделения НКВД оказались на переднем крае борьбы с врагом, участвуя как в непосредственной защите городов, так и в обеспечении тыла действующей армии. Особое место отводилось войскам в предупреждении попыток фашистской агентуры и диверсантов проникнуть в расположение соединений и частей, в предупреждении диверсий врага на фронтовых коммуникациях. Деятельность всей системы государственного аппарата, войск и органов НКВД была подчинена единой цели – обеспечить необходимый режим для действующей армии и тыла.

2.6. ЛЕКЦИЯ

по теме № 7

«Развитие системы органов внутренних дел СССР во второй половине 60-х – начале 90-х годов. ОВД России на рубеже XX-XXI вв.».

П л а н:

1. Подразделения милиции в 50-е – начале 60-х годов.
2. Органы внутренних дел в 60-е – начале 90-х годов: основные тенденции и проблемы в развитии.
3. ОВД России на рубеже XX-XXI вв.

1. Подразделения милиции в 50-е – начале 60-х годов.

В марте 1953 г. (после смерти И.В. Сталина) процесс централизации правоохранительной системы достиг своего апогея: МВД и МГБ слились в одно министерство (МВД СССР). В ответ лидеры компартии и армии объединили усилия с целью ослабить это силовое ведомство. Первым шагом партийно-военного блока стал июльский (1953 г.) Пленум ЦК КПСС, рассмотревший вопрос о деятельности лидера – министра внутренних дел Л.П. Берия. Он был снят со всех занимаемых постов, арестован и предан суду. На Пленуме говорилось о необходимости усиления контроля партии за работой всех организаций и ведомств, за деятельностью всех без исключения руководящих работников. Необходимо, в том числе, взять под систематический и неослабный контроль деятельность органов Министерства внутренних дел.

Дело Берии послужило основой для роста популярности взглядов на существование преступности в стране как следствия нарушений законности правоохранительными органами. Идея неудовлетворительной работы органов внутренних дел, как причина существования преступности, явилась обоснованием политики перестройки управления правоохранительной системой и нашла свое отражение в ряде правительственных мероприятий. Одним из них явилось

Постановление Правительства от 27 августа 1953 г. «О мерах по укреплению охраны общественного порядка и борьбе с уголовной преступностью», направленное на ликвидацию катастрофических последствий амнистии после смерти И.В. Сталина.

Следует отметить, что в первые послевоенные годы кривая наиболее тяжких уголовных преступлений резко пошла вниз: если в 1947 г. по линии уголовного розыска было зарегистрировано 404 167 преступлений, то в 1948 г. – 192 345, в 1949 г. – 147 033, в 1950 – 126 589 преступлений. Однако в уже 1953 г. по сравнению с предыдущим годом уголовная преступность увеличилась более чем в 2 раза: со 153 199 в 1952 г. до 347 134 преступлений (с учетом преступлений на железнодорожном и водном транспорте).

Ответственность за резкое ухудшение криминогенной обстановки перекладывалась с правительства на органы милиции; ее работа была признана неудовлетворительной. В постановлении был сформулирован комплекс задач по борьбе с рецидивной преступностью. Ряд министерств, ведомств и организаций нацеливался на борьбу с преступной деятельностью освобожденных по амнистии. Перед МВД СССР, в частности, была поставлена задача усилить для этого кадры уголовного розыска наиболее квалифицированными работниками, принять решительные меры к улучшению службы участковых уполномоченных, постовой и патрульной службы.

Для реализации Постановления Совета Министров СССР от 27 августа 1953 г. и приказа МВД СССР от 17 сентября 1953 г., направленного на выполнение Постановления, отделом кадров ГУМ был составлен план мероприятий по улучшению подбора, расстановки и воспитания кадров. В качестве первоочередной задачи выдвигалось укрепление кадров уголовного сыска и милицеской службы. Было признано целесообразным подготовить проект письма в Совет Министров СССР о переводе органов милиции ряда промышленных центров на положение милиции «городов особого списка» с повышением должностных окладов для некоторых категорий работников. Планировалось пересмот-

реть штаты служб с учетом изменений в экономике страны и оперативной обстановке, преследуя цель сокращения управленческого аппарата.

В соответствии с выводом Постановления Совета Министров СССР от 27 августа 1953 г. о неудовлетворительном состоянии борьбы с уголовной преступностью повсеместно были пересмотрены кадры уголовного розыска. Однако согласно отчету отдела кадров ГУМ за 1953 г. полностью укомплектовать угрозыск сотрудниками, которые отвечали бы необходимым требованиям, не удалось. Достаточно отметить, что в конце 1952 г. из 14 195 штатных единиц в уголовном розыске было укомплектовано 13 472 единицы (95%). Из них высшее образование имели 58 человек (0,4%), среднее – 1 742 человека (12,9%). В 1953 г. положение практически не изменилось.

25 января 1954 г. ЦК КПСС принял Постановление «О серьезных недостатках в работе партийного и государственного аппарата». Руководствуясь этим Постановлением, МВД СССР приняло решение пересмотреть штаты органов милиции, а также изменить количественный состав милиции по различным регионам с учетом перемен в численности населения и оперативной обстановке. В результате управленческий штат был сокращен на 12%.

12 марта 1954 г. ЦК КПСС принял Постановление «Об основных задачах МВД». Органы государственной безопасности были выведены из состава МВД СССР, что вело к децентрализации правоохранительной системы. Помимо этого, в Постановлении отмечалось, что органы милиции плохо борются с преступностью, хищениями государственной собственности, спекуляцией и хулиганством. По мнению ЦК, именно в результате этого уголовная преступность во многих областях, городах и районах продолжала оставаться высокой. В своем Постановлении ЦК следующим образом обосновал причины неэффективной работы милиции: в органах милиции не уделяется должного внимания подбору кадров, слабо поставлена партийно-политическая работа с личным составом. Отмечалось, что со стороны работников милиции допускаются многочисленные факты грубого произвола и нарушений законности, необоснованных арестов граждан, взяточничества и другие серьезные нарушения. Подчеркивались

низкая культура работы милиции, проявления грубости в обращении с гражданами и формально-бюрократическое отношение к их жалобам. Следствием этого явилось такое положение, при котором многие работники милиции не пользовались авторитетом среди населения. В Постановлении также говорилось, что милиция в своей работе слабо опирается на общественность, не создает вокруг себя необходимого актива и недооценивает роли бригад содействия милиции.

ЦК КПСС признал считать одной из основных задач Министерства внутренних дел СССР коренное улучшение работы органов МВД по охране общественного порядка в стране и усиление борьбы с уголовной преступностью. ЦК обязал МВД принять неотложные меры к улучшению работы органов милиции, к укреплению политико-морального состояния и дисциплины среди личного состава милиции. Таким образом, общественность страны впервые была обстоятельно, по сравнению с предшествующим временем, ознакомлена с целым комплексом недостатков в работе органов внутренних дел.

Постановление ЦК КПСС от 12 марта 1954 г. вновь потребовало укрепить органы милиции проверенными и подготовленными работниками, в первую очередь, из числа партийных кадров. Это требование обосновывалось тем обстоятельством, что реализация предшествующих постановлений партии и правительства по работе милиции не привела к значительному повышению общей квалификации личного состава. В докладной отдела кадров ГУМ о его работе за 1955 г. отмечалось, что личный состав службы участковых уполномоченных вообще не проходит подготовку в школах милиции, а существовавшая сеть школ милиции МВД СССР и на половину не покрывает потребности в специалистах для замены сотрудников, увольняемых из органов милиции.

Для укрепления контактов комсомола и милиции 25 июня 1954 г. ЦК ВЛКСМ принимает постановление «О борьбе комсомольских организаций с проявлением хулиганства среди молодежи», по которому было решено выделить 300 тысяч членов ВЛКСМ для работы в органах милиции. В результате выполнения этого постановления в состав бригад содействия милиции влилось

значительное число комсомольцев, которые оказывали значительную помощь органам милиции. Таким образом, руководство КПСС и ВЛКСМ всемерно стремилось увеличить влияние партийно-комсомольских кадров на личный состав ОВД.

Серьезным шагом на пути децентрализации управления органами внутренних дел стало образование МВД РСФСР, осуществленное по Указу Президиума Верховного Совета РСФСР от 22 февраля 1955 г. Эта мера должна была послужить усилению контроля за деятельностью органов и подразделений ОВД на местах, что подкреплялось пропагандой взглядов на существование преступности в стране как следствия неудовлетворительной работы органов милиции. В соответствии с данными представлениями 24 мая 1955 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР, которым утверждалось новое «Положение о прокурорском надзоре в СССР». В соответствии с ним были восстановлены и расширены права прокуратуры по надзору за органами госбезопасности и милиции.

25 октября 1956 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «О мерах по улучшению работы Министерства внутренних дел СССР». Этот документ нацеливал партийные и советские органы на перестройку руководства деятельностью милиции. Немаловажное значение придавалось усилению воздействия на подбор, расстановку и воспитание кадров органов внутренних дел, а также повседневному контролю за их деятельностью. В постановлении указывалось на необходимость значительного сокращения управленческого аппарата.

Кроме того, по данному постановлению было осуществлено преобразование органов МВД и милиции в единые учреждения внутренних дел исполкомов Советов депутатов трудящихся. Тем самым восстанавливался принцип децентрализации управления ОВД, возрождалась система их двойного подчинения: местным Советам и вышестоящим органам МВД. Изменение структуры и организации работы ОВД должно было способствовать усилению их зависимости от местной партийной и советской номенклатуры. Для «укреп-

ления кадров» в органы МВД вновь были направлены партийные работники, что являлось продолжением (не оправдавшей себя с точки зрения борьбы с преступностью) практики чрезвычайных партийных мобилизаций в милицию.

С целью дальнейшего уменьшения масштабов правоохранительной системы было решено осуществить сокращение внутренних войск МВД СССР и расформирование лагерей с полным переходом на систему колоний.

Стремление реформировать систему трудовых лагерей было обусловлено в том числе и восстаниями заключенных ГУЛАГа в 1953-1956 гг. В 1953 г. администрации пришлось пойти на жесткое подавление забастовок заключенных в Воркуте на шахтах №№ 3 и 4. Чуть позже после этого в Норильске на шахте «Капитальная» часть заключенных подняла восстание, овладев при этом оружием. Выступление удалось прекратить только с помощью применения бронетранспортеров. Однако, в лагерях на территории Казахстана начались еще более массовые волнения. Более месяца длилось восстание заключенных в Кенгире. Оно было подавлено только после привлечения к борьбе с восставшими танковых подразделений. Руководство страны объявило виновником этих волнений руководство МВД СССР. В 1956 г. министр внутренних дел СССР С.Н. Круглов был отстранен от занимаемой должности. Давление на МВД СССР усилилось.

В середине 50-х годов криминогенная обстановка в стране характеризовалась тенденцией к росту уголовной преступности, увеличению числа особо опасных преступлений. Если по СССР в 1956 г. было совершено 9670 убийств, то в 1957 г. – уже 12230; изнасилований в 1956 г. – 6993, а в 1957 г. – 10207. В целом же в течение 1957 г. на каждые 100 тысяч жителей зарегистрировало 266,1 преступлений. Однако следует отметить, что количество преступлений несовершеннолетних уменьшилось с 58724 (12,9% от общего числа) в 1956 г. до 49780 – в 1957 г. (10,3% от общего числа).

Таким образом, проводившийся в 1953-1958 гг. правительственный курс на децентрализацию правоохранительной системы существенно ослабил борьбу с преступностью. За эти годы наметился скачкообразный рост преступности.

Это явление стало результатом перегруппировок, имевшихся в верхнем эшелоне власти. Последним актом этих изменений, приведших к окончательному подчинению управленческих структур правоохранительной системы партийной номенклатуре, было смещение председателя КГБ СССР И.А. Серова и назначение в декабре 1958 г. на этот пост бывшего секретаря ЦК ВЛКСМ А.Н. Шелепина. Он достаточно быстро заместил ключевые посты в системе органов госбезопасности кадрами комсомольской номенклатуры.

В 1959 г. начался новый этап свертывания правоохранительных структур. 2 марта 1959 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране». Центральный комитет партии в этом документе отметил, что милиция недостаточно связана с общественными организациями. Поэтому бригады содействия милиции, которые формировались при органах милиции, были распущены. Вместо них для помощи милиции стали создаваться добровольные народные дружины, которые формировались при предприятиях и учреждениях. В результате милицейские подразделения были лишены возможности тщательно отбирать кадры для помощи в своей работе, была утеряна мобильность в управлении этими добровольными организациями трудящихся. Последствия изъятия у милиции части ее функций по борьбе с преступностью и правонарушениями оказались весьма негативными: по всей стране наметился резкий рост преступности.

Помимо органов милиции было решено изменить функционирование судебной системы и органов ИТУ. В отношении первой началась широкая кампания по созданию товарищеских судов с целью изъятия некоторых категорий дел из ведения традиционной судебной системы и передачи в данные суды. В отношении вторых стали вводиться различные меры по досрочному освобождению преступников, отбывавших заключение. Данные мероприятия сопровождались выпуском на свободу значительного числа заключенных. Все это осложнило и без того трудную работу правоохранительных органов.

Следующий шаг по дестабилизации управления органами внутренних дел был осуществлен 13 января 1960 г., когда Совет Министров СССР принял постановление об упразднении МВД СССР. По данному постановлению из системы МВД был выведен ряд структур, переданных в подчинение Министерству обороны СССР, Министерству связи СССР и другим ведомствам. В частности, из подчинения органов МВД были изъяты некоторые предприятия среднего машиностроения и подразделения фельдсвязи. Одновременно с этим в МВД союзных республик были переданы отделы и отделения милиции на закрытых объектах ряда министерств и ведомств, которые прежде подчинялись напрямую союзному Министерству внутренних дел.

Все эти изменения привели к сокращению численности верхнего эшелона руководителей правоохранительных органов, что, естественно, ослабило их возможность сопротивления антинародному курсу в области борьбы с преступностью. Как отмечают многие исследователи, все это носило субъективный характер и не отвечало потребностям научного управления органами внутренних дел.

Значительный рост преступности, происходивший в результате развала сложившихся связей внутри правоохранительной системы, послужил основой для новых шагов партийного руководства, направленных на ослабление органов внутренних дел. 4 августа 1960 г. Бюро ЦК КПСС по РСФСР обсудило вопрос о состоянии борьбы с уголовной преступностью в РСФСР. Бюро ЦК отмечало, что горкомы и обкомы партии ослабили контроль за правоохранительными органами с целью выполнения указанного постановления. Подчеркивалось, что прежде всего вызывает тревогу плохая организация борьбы с особо опасными видами преступлений. Постановлением Бюро ответственность за негативные результаты выполнения постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 марта 1959 г. о создании ДНД была переложена на министра внутренних дел Н.П. Стаханова. Для улучшения работы органов МВД было решено в качестве одной из мер, как и прежде, «укрепить» их личный состав

кадрами коммунистов и комсомольцев, не имевших необходимой квалификации, но преданных партии и ее курсу.

Рассматриваемый этап дестабилизации управленческих структур системы ОВД завершился постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 августа 1962 г. «О мерах по улучшению деятельности советской милиции». Тогда же было утверждено новое Положение о деятельности милиции. Министерство внутренних дел РСФСР и другие республиканские министерства, а также управленческие учреждения органов внутренних дел в краях, областях, городах были переименованы соответственно в министерства охраны общественного порядка (МООП) и управления охраны общественного порядка. Эта реорганизация сопровождалась новым изъятием у управленческих структур правоохранительных органов некоторых функций.

Таким образом, период с середины 50-х до начала 60-х годов ознаменовался кардинальными изменениями во взаимоотношениях между крупнейшими ведомственными системами в СССР. Правоохранительная система, политически лидировавшая в стране в предшествующие годы, теперь была раздроблена, управление ею было дестабилизировано. Военное ведомство, с которым партийные структуры в середине 50-х годов вступили во временный блок, было в 1957 г. также отстранено от серьезного участия в решении политических вопросов. Все функции управления данными ведомственными структурами взяли на себя партийные органы. Тем самым власть в стране приняла идеологическую форму. Ни о каком равновесии ведомственных интересов, необходимом для функционирования гражданского общества, не могло быть и речи в силу отсутствия демократических политических институтов в стране.

2. Органы внутренних дел в 60-е – начале 90-х годов: основные тенденции и проблемы в развитии.

Либерализация правоохранительной политики, происходившая с середины 50-х годов, ознаменовалась ослаблением контроля за деятельностью ми-

лиции со стороны центральных подразделений ОВД и установлением принципа двойного подчинения органов внутренних дел – местным партийным организациям и вышестоящим милицейским руководителям.

Основную координирующую роль в различных государственных сферах, в том числе и в МВД, осуществляли партийные органы. Решениями центральных органов партии и правительства существовавшие с 1960 г. республиканские формирования Министерства охраны общественного порядка (МООП), с созданием в 1966 г. союзно-республиканского Министерства (МООП СССР), а в 1968 г. – союзного Министерства внутренних дел (МВД СССР), органы внутренних дел были объединены в общую систему со структурно-единообразным построением их центральных и местных аппаратов. В условиях административно-командной системы управления это обеспечивало более тесную организационную связь органов внутренних дел республик, единство и целенаправленность правоохранительной политики.

XXII съезд КПСС, который прошел в октябре 1961 года, определил в новой программе политическую линию развития страны на ускоренное построение коммунистического общества, поставив перед обществом задачу, удивившую мировое сообщество, – ликвидации преступности и причин, ее порождающих. Главное внимание должно было быть направлено на предотвращение преступлений, хотя на переходный период, пока массы не привыкнут к сознательному соблюдению правил общежития, допускалось насильственное принуждение к преступающим закон. Идеи о способности самих масс охранять правопорядок в обществе привели к определенному принижению роли авторитета милиции, сокращению численности грамотных профессионалов и как следствие, – к увеличению преступности, разгулу хулиганства, увеличению проявлений пьянства и связанных с ним правонарушений. Преступные элементы, как показал опыт, активно воспользовались плодами либерализации, тенденцией принижения роли милиции, приливом справедливой критики в адрес ее работы.

Естественной и характерной реакцией государства в совершенствовании правоохранительной деятельности было принятие ряда серьезных мер по улучшению качественного состава милиции, улучшению ее обмундирования и снабжения (декабрь 1957, январь 1958, август 1962 гг.). Тенденции к прогрессивному развитию социальных процессов в обществе обусловили новые требования к повышению гуманитарной образованности работников органов внутренних дел, к укреплению милиции и повышению ее авторитета среди населения.

В совместных постановлениях партии и правительства (август 1962 г.) был дан анализ состояния деятельности милиции, задачи по улучшению работы которой были закреплены в новом «Положении о советской милиции» (17 августа 1962 г.). Указом Президиума ВС СССР (26 сентября 1962 г.) на 10 ноября был определен ежегодный праздник – День советской милиции, утверждена Присяга личного состава милиции (15 октября 1962 г.), введен в действие Устав патрульно-постовой службы (1 августа 1963 г.), утверждено типовое Положение о ГАИ МООП республики (30 сентября 1963 г.). Указами Президиума ВС СССР и РСФСР были утверждены Красные знамена для гарнизонов милиции и учебных заведений Министерства (23 октября 1963 г.), Положение о медали «За отличную службу по охране общественного порядка» (12 октября 1963 г.).

В марте 1964 г вопросы состояния работы правоохранительных органов по выполнению своих задач и обеспечению законности рассмотрены на совещании руководителей административных органов. Работа с кадрами требовала значительного совершенствования. Совещание приняло решение об улучшении работы по подбору, расстановке и воспитанию кадров в органах правоохранительной системы. 25 августа 1965 г в органах милиции со штатом более 50 сотрудников были введены должности заместителей начальников по политико-воспитательной работе. В их обязанности входила организация работы среди личного состава милиции по соблюдению законности и норм морали.

Опыт развития страны в начале 60-х годов, состояние общественного управления указали на необходимость укрепления государственного управле-

ния в обеспечении правопорядка, с правомерным привлечением общественных форм. Тенденция к укреплению государственности, усилению требовательности к правоохранительным органам в качестве социального заказа определена в решениях XXIII съезда КПСС. Работники милиции должны были усилить работу по выявлению причин преступности, изыскать новые средства по их устранению и активно использовать имеющиеся средства в борьбе с преступлениями. С середины 60-х годов, характеризующихся в литературе как период замедления темпов общественного развития, проводится длительная попытка устранения причин преступности правоприменительными мерами. Важнейшими причинами преступности назывались пьянство, хулиганство, бесконтрольность за антиобщественными элементами.

В соответствии с постановлением партии и правительства от 23 июля 1966 г. «О мерах по усилению борьбы с преступностью», в целях повышения уровня работы по раскрытию преступлений, своевременному пресечению преступной деятельности антиобщественных элементов, вводилась повышенная административная и уголовная ответственность за хулиганские действия, учреждался гласный административный надзор милиции за рецидивистами и лицами, освобожденными из мест лишения свободы. В структуре МООП были созданы розыскные аппараты, которым рекомендовалось активное использование помощи граждан и средств массовой информации в розыске лиц.

Особое внимание борьбе с пьянством и мелким хулиганством, как первопричинам преступлений, было уделено в положениях постановления СМ РСФСР «О мерах по усилению борьбы с преступностью» от 31 августа 1966 г. На основе этого постановления МООП РСФСР организовало в городах работу спецприемников для содержания лиц, арестованных за мелкое хулиганство, принимались меры к организации лечебно-трудовых профилакториев для принудительного лечения злостных пьяниц. На основании положений Указа Президиума ВС РСФСР от 8 апреля 1967 г. «О принудительном лечении и трудовом перевоспитании злостных пьяниц (алкоголиков)» органы милиции обеспечивали проверку ходатайств общественных и государственных организаций и

исполнение постановлений судов о направлении злостных пьяниц-дебоширов в лечебно-трудовые профилактории (ЛТП).

Важнейшим документом, отражавшим политическую линию по укреплению милиции и совершенствованию ее деятельности, явилось постановление Центрального Комитета партии и Совета Министров СССР от 19 ноября 1968 г. Тенденция к профессионализации в борьбе с преступностью (в том числе и путем предупреждения), к повышению качества работы милиции по охране правопорядка определялась не только введением новой формы милиции (дымчатого цвета с белой рубашкой), но и новыми требованиями повышению интеллектуального уровня сотрудников милиции и их культуры, в использовании современных достижений науки и методов социального управления. На основе требований постановления были определены комплексные меры по решению поставленной перед обществом в этот период задачи – «ликвидации преступности в стране и устранения всех причин, ее порождающих».

В Министерстве внутренних дел СССР (переименованном из МООП СССР, в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 ноября 1968 г.) был подготовлен ряд приказов, направленных на улучшение подбора и работы с кадрами, на повышение авторитета и профессионального уровня работников милиции: об образовании отделов по политико-воспитательной работе в МВД (5 февраля 1969 г.); о соблюдении правил ношения установленной формы одежды и взаимной отдачи чести при встрече сотрудников милиции и военнослужащих (10 апреля 1969 г.); о вежливом и внимательном отношении работников милиции к гражданам (3 июня 1969 г.); о создании советов по научной организации труда и управления в МВД республик и УВД областей (15 августа 1969 г.); об утверждении нагрудного знака «Отличник милиции» (14 ноября 1969 г.); о мерах по совершенствованию и удешевлению аппарата управления (3 декабря 1969 г.). Расширялась сеть учебных заведений системы МВД СССР.

Обеспечение необходимого контроля за состоянием правопорядка на обслуживаемой территории, организация своевременного предотвращения пра-

вонарушений потребовала принятия мер по совершенствованию работы участковых инспекторов милиции. В соответствии с введенной в действие Инструкцией по службе участкового инспектора милиции (29 июля 1970 г.) были приняты меры по закреплению (не менее 3-х лет) инспекторов на определенной территории и соответствующей организации их работы. На должность участкового инспектора милиции должны были назначаться только юристы с образованием не ниже средней квалификации. Предусматривались меры по улучшению жилищных условий, организации труда и материально-технического обеспечения инспектора.

В структуре МВД СССР были созданы подразделения милиции и следствия на воздушном транспорте (2 июля 1971 г.), на базе оргинспекторских аппаратов были организованы штабы (приказы МВД СССР от 22 сентября 1971 г., 7 декабря 1972 г.); при горрайорганах по месту нахождения предприятий, строек, куда направлялись условно осужденные к лишению свободы и условно освобожденные из мест лишения свободы, создавались специальные комендантуры (7 октября 1971 г.). Значительную помощь в борьбе с хулиганством и другими правонарушениями оказывали внештатные сотрудники органов внутренних дел, подбиравшиеся, согласно изданной МВД СССР Инструкции об организации работы с внештатными сотрудниками милиции (10 сентября 1971 г.), из числа граждан, имеющих среднее или высшее образование.

Следует отметить, что в данный период в стране была создана достаточно стабильная, спокойная обстановка, позволявшая гражданам безбоязненно отдыхать, посещать любые места гуляний в городах и районах в любое время суток. Случаи совершения опасных преступлений становились предметом обсуждения совещаний, коллегий МВД. На раскрытие и предупреждение правонарушений мобилизовались как силы милиции, так и общественные формирования.

Вместе с тем задача снижения уровня преступности путем ее предупреждения потребовала дальнейшей регламентации и совершенствования деятельности милиции. Были приняты новые правовые акты, регламентирующие дея-

тельность милиции, – Указ Президиума ВС СССР «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью» и одновременно – Постановление Совета Министров «О дальнейшем совершенствовании правового регулирования деятельности советской милиции», утвердившее «Положение о советской милиции» от 8 июня 1973 г.

Главными задачами милиции, в соответствии с принятыми нормативными актами, являлись: обеспечение общественного порядка, предупреждение и пресечение преступлений и других правонарушений, охрана социалистической собственности, прав и законных интересов граждан, предприятий, организаций и учреждений от преступных посягательств и иных антиобщественных действий; своевременное и полное раскрытие преступлений.

Принятие Устава Всесоюзного научно-исследовательского института МВД СССР (4 июля 1973 г.) дало возможность целенаправленно организовать работу ученых в проведении научных исследований и разработке рекомендаций, направленных на совершенствование методики предупреждения, раскрытия и расследования преступлений, исправления и перевоспитания осужденных, в оказании научно-методической помощи органам и учреждениям системы МВД СССР. 15 ноября 1973 г. была образована Академия МВД СССР, готовившая специалистов управления среднего и высшего звеньев органов внутренних дел. При Академии затем был создан Научный центр исследования проблем управления в сфере охраны правопорядка.

Стоит отметить, что к профессионализму, уровню образования сотрудников предъявлялись более высокие требования в соответствии с вновь принятыми Положением о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел и Положением об аттестации рядового и начальствующего состава (от 21 марта 1974 г.).

В целях широкой профилактики правонарушений в аппаратах уголовного розыска органов внутренних дел была создана профилактическая служба (15 марта 1974 г.). В ее состав были переданы все подразделения профилактики МВД, УВД и горрайорганов внутренних дел, подразделения по

борьбе с преступностью несовершеннолетних, а также участковые инспектора милиции (с сохранением за ними служебных функций). К основным задачам профилактической службы относились: изучение причин, порождающих правонарушения, и условий порождающих правонарушения, способствующих их совершению; информирование администрации предприятий, учреждений и организаций о выявленных причинах и условиях; внесение предложений по их устранению; разработка мер по обеспечению воспитательно-профилактического воздействия на лиц, склонных к правонарушениям.

В 1977 г. на базе детских комнат милиции в системе уголовного розыска были созданы инспекции по делам несовершеннолетних (ИДН). Работа участковых инспекторов милиции, инспекторов по делам несовершеннолетних и инспекторов уголовного розыска позволяла профилировать детскую преступность и предупреждать связанный с ней рецидив. Профилактика преступлений определялась в качестве важнейшего направления деятельности оперативных аппаратов во вновь утвержденном Положении о Главном управлении уголовного розыска МВД СССР (22 октября 1979 г.).

Период 70-х – начала 80-х годов характеризуется тем, что в решение профилактики правонарушений организационно включаются не только органы внутренних дел, но и государственные, административные, общественные организации, производственные, педагогические, научные коллективы. Разрабатываются комплексные планы по профилактике правонарушений. Издаются множество работ, посвященных организации и тактике профилактической работы среди населения, проводится значительное число научных исследований, посвященных этой проблеме, в том числе и изучению исторического опыта.

Следует отметить, что в этот период были достигнуты значительные успехи в обеспечении правопорядка, создания спокойствия в городах и населенных пунктах страны. Однако, как показывает статистика, уровень преступности продолжал расти, хотя и не по причинам нищеты и нужды. Замедление темпов экономического развития, эмоциональное стремление людей к предприимчивости, к преодолению пределов среднего уровня благосостояния, про-

явления паразитизма, порождаемого процессами уравнительного распределения благ и издержками воспитательного процесса, проявления безынициативности, застойности в работе порождали в обществе осознание необходимости совершенствования и преобразования общественных отношений. Формирование новой социальной психологии естественным образом влияло и на состояние активности работы органов внутренних дел.

Перестройка, начатая в 1985 году, открыла новый этап в развитии системы органов внутренних дел страны. Процесс суверенизации союзных республик привел к изменению правового статуса их государственных органов, в том числе и органов внутренних дел. Многие структурные преобразования в системе органов внутренних дел обуславливались изменениями в общественном и государственном строе, стремлением отыскать такие организационные формы, которые наиболее полно соответствовали бы новым явлениям в криминальной сфере.

В связи с переходом к рыночной экономике стали создаваться новые органы, в которых не было необходимости при советской системе хозяйства.

В 1987 г. в составе УВД стали создаваться отряды милиции особого назначения (ОМОН), предназначенные для охраны общественного порядка во время митингов и демонстраций. В 1989 г. на вооружение милиции была принята резиновая дубинка, что имело большое символическое значение.

В 1989-1991 гг. произошло внешне малозаметное, но важное изменение всех правоохранительных органов (МВД, КГБ, суда и прокуратуры) – уход большей части квалифицированных кадров. К этому побуждали две причины: сильное давление прессы, которая дискредитировала эти органы, и быстрое относительное понижение зарплаты.

Для любого переходного периода, как показывает история, характерной чертой является частая смена руководителей различных звеньев государственного аппарата. Это подтверждается и последним периодом существования МВД СССР – с 1986 по 1991 год сменилось четыре министра: А.В. Власов, В.В. Бакатин, Б.К. Пуго, В.П. Баранников.

В октябре 1989 г. было образовано Министерство внутренних дел РСФСР, в связи с чем постановлениями Совета Министров СССР и Совета Министров РСФСР соответственно от 25 и 28 декабря 1989 г. были внесены изменения в структуру центральных аппаратов МВД СССР, Министерств внутренних дел союзных республик, утверждена структура центрального аппарата МВД РСФСР. Она включала в себя руководство МВД РСФСР (министр В.П. Трушин и 7 заместителей, коллегия – 17 человек), Главное управление уголовного розыска, Главное управление БХСС, Шестое управление, Главное следственное управление, Главное управление по охране общественного порядка, Главное управление по исправительным делам, Главное управление лесных ИТУ, Управление государственной автомобильной инспекции, Управление пожарной охраны, Управление профилактической службы, Управление внутренних дел на транспорте. Кроме того, предусматривалось создание следующих обеспечивающих служб: политическое управление, организационно-инспекторское управление, экспертно-криминалистическое управление, управление кадров, управление капитального строительства, медицинское управление, хозяйственное управление, отдел военно-мобилизационной работы и гражданской обороны, оперативно-техническое управление, управление материально-технического снабжения, отдел по взаимодействию со средствами массовой информации, управление делами. При МВД РСФСР действовали также: республиканский информационный центр, главное управление охраны, управление торговли.

22 октября 1991 года Совет Министров РСФСР утвердил Положение о Министерстве внутренних дел РСФСР, в котором были определены задачи, функции и структура центрального аппарата МВД РСФСР.

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 Министерства внутренних дел СССР, нахо-

дившиеся на территории Российской Федерации, перешли под юрисдикцию России с включением их в систему МВД РСФСР.

Вскоре была предпринята попытка очередного объединения органов внутренних дел и органов государственной безопасности. 19 декабря 1991 г. Президент РСФСР Б.Н. Ельцин издал Указ «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР», но Конституционный Суд 14 января 1992 г. признал данный указ не соответствующим Конституции РСФСР.

Следует отметить, что во второй половине 80-х годов и в 90-е годы практически ежегодно вносились существенные изменения в структуру центрального аппарата МВД России и его органов на местах.

В 1995 году она была установлена в следующем составе: министр, аппарат министра, Главный штаб, Главное управление командующего внутренними войсками, Управление собственной безопасности, Контрольно-ревизионное управление, Управление информации и общественных связей, Главное управление уголовного розыска, Главное управление по организованной преступности, Главное управление по экономическим преступлениям, Управление по незаконному обороту наркотиков, Национальное центральное бюро ИНТЕРПОЛа, Главное управление обеспечения общественного порядка, Главное управление государственной автомобильной инспекции, Главное управление внутренних дел на транспорте, Управление режимных объектов, Паспортно-визовое управление, Следственный комитет, Главное управление исполнения наказаний, Главное управление государственной противопожарной службы, Главное управление кадров, Главное управление материально-технического и военного снабжения, Финансово-экономическое управление, Управление капитального строительства, Медицинское управление, Управление специальных перевозок, Производственно-хозяйственное управление.

В непосредственном подчинении МВД России находятся: оперативно-поисковое управление, управление оперативно-технических мероприятий, управление радиоэлектронной безопасности, Главное управление вневедомственной охраны, Главный информационный центр, Центр информационного и

научно-методического обеспечения кадровой политики, служба обеспечения протокола.

В конце 1995 года была разработана новая Концепция развития органов внутренних дел России. В ней, наряду с определением путей дальнейшего совершенствования деятельности этих органов, предусматривались существенные организационные изменения в структуре центральных и местных органов.

Вместе с тем в 90-е годы менялась социально-политическая и экономическая обстановка в стране. Общество находилось в постоянном движении. Поэтому, естественно, что в это время и в последующие годы происходили и происходят изменения в структуре и функциях Министерства внутренних дел, его органов на местах.

3. ОВД России на рубеже XX-XXI вв.

Органы внутренних дел занимают одно из центральных мест в системе правоохранительных органов Российской Федерации. В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 18 июля 1996 г. №1039, МВД РФ представляет собой федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в пределах своих полномочий государственное управление в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности и непосредственно реализующий основные направления деятельности органов внутренних дел и внутренних войск.

МВД РФ подчиняется Президенту РФ по вопросам, отнесенным к его компетенции Конституцией Российской Федерации и законодательными актами Российской Федерации, а также Правительству РФ.

Деятельность органов внутренних дел РФ строится в соответствии с принципами законности, гуманизма, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, сочетания гласных и негласных методов и средств деятельности, гласности.

Во главе системы органов внутренних дел стоит Министерство внутренних дел Российской Федерации. Структурными звеньями этой системы являются Министерства внутренних дел (МВД) республик, Главные управления внутренних дел (ГУВД) и Управления внутренних дел (УВД) краев, областей — субъектов Российской Федерации; управления (отделы) внутренних дел на транспорте (УВДТ, ОВДТ); городские, районные отделы внутренних дел (ГОВД, РОВД); управления и отделы 8-го Главного управления внутренних дел (на режимных объектах); комитеты федеральной криминальной милиции (КФМК). Важными компонентами структуры МВД РФ являются Следственный комитет при МВД РФ, Главные следственные управления при органах внутренних дел субъектов Федерации, городов, районов, подразделений на транспорте.

В структуру МВД также входят окружные управления материально-технического и военного снабжения (ОУМТиВС); учебные заведения (Академия, институты, высшие школы, средние специальные учебные заведения), научно-исследовательские учреждения и иные подразделения, предприятия, учреждения и организации, созданные для решения задач, возложенных на органы внутренних дел. В систему МВД РФ входят внутренние войска, состоящие из округов внутренних войск, соединений, воинских частей, военных образовательных учреждений, подразделений обеспечения деятельности внутренних войск, органов управления внутренними войсками.

Численность МВД РФ утверждается Президентом РФ по предложению Правительства РФ. МВД РФ возглавляет министр внутренних дел Российской Федерации, который, как и его заместители, назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по предложению председателя Правительства РФ.

В Министерстве образуется коллегия, в состав которой входят министр (председатель коллегии), первые заместители министра и заместители министра по должности, а также руководящие сотрудники и военнослужащие системы Министерства. Общая численность коллегии устанавливается Президентом РФ.

Члены коллегии Министерства, кроме лиц, входящих в ее состав по должности, утверждаются Правительством РФ. Коллегия Министерства на своих заседаниях рассматривает наиболее важные вопросы деятельности органов внутренних дел и внутренних войск.

Решения коллегии принимаются большинством голосов ее членов, оформляются протоколами и проводятся в жизнь приказами министра.

В случае разногласий между министром и коллегией министр проводит в жизнь свое решение и докладывает о возникших разногласиях Президенту РФ и Правительству РФ. Члены коллегии также могут сообщить о своем мнении Президенту РФ и Правительству РФ.

Милиция (от лат. – военная служба, гражданское ополчение) в Российской Федерации представляет собой систему 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. Является одним из основных структурных подразделений органов внутренних дел.

Правовой статус милиции, ее организационная структура, а также место и роль милиции в обществе и государстве определены принятым 18 апреля 1991 г. Законом РСФСР «О милиции», а также Федеральным законом от 31 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О милиции», Законом «Об оперативно-розыскной деятельности», другими законами и правовыми актами РФ.

Министр внутренних дел РФ осуществляет руководство всей милицией в РФ. Руководство милицией в субъектах РФ осуществляют министры внутренних дел, начальники управлений (главных управлений) внутренних дел, назначаемые на должности и освобождаемые от должности министром внутренних дел РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ, определяемыми субъектами РФ.

Руководство милицией в районах, городах и иных муниципальных образованиях осуществляют начальники отделов (управлений) внутренних дел, назначаемые на должность министрами внутренних дел, начальниками управлений (главных управлений) внутренних дел субъектов РФ по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления.

Милиция в Российской Федерации подразделяется на криминальную милицию и милицию общественной безопасности.

Деятельность криминальной милиции направлена в основном на обеспечение государственных интересов и, следовательно, нуждается в определенной независимости от влияния местных органов власти. Поэтому криминальная милиция выведена из подчинения местных администраций и подчинена только вышестоящему органу внутренних дел.

Деятельность милиции общественной безопасности в большей степени призвана решать вопросы местного уровня, в связи с чем она подконтрольна не только вышестоящему органу внутренних дел, но и органам государственной власти субъектов Федерации, а также органам местного самоуправления.

Территориальные органы внутренних дел субъекта Российской Федерации вправе, по согласованию с органом исполнительной власти субъекта Федерации и Министерством внутренних дел РФ, создавать, реорганизовывать и ликвидировать подразделения милиции, содержащиеся за счет областного бюджета. Деятельность подразделений милиции, содержащихся за счет областного бюджета, должна строго соответствовать действующему законодательству РФ и не противоречить нормативной базе МВД РФ.

Численность милиции общественной безопасности субъекта Федерации определяется в соответствии с нормативами, предусмотренными в Приложении №2 к Указу Президента РФ №209 1993 г. «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации», в зависимости от объема финансирования и складывающейся оперативной обстановки.

Начальник милиции общественной безопасности субъекта Федерации назначается (освобождается) министром внутренних дел РФ по согласованному

с органом исполнительной власти данного субъекта представлению начальника органа внутренних дел субъекта.

Порядок прохождения службы в милиции регулируется Положением о службе в органах внутренних дел. На службу принимаются граждане Российской Федерации не моложе 18 и не старше 35 лет, имеющие среднее, среднее специальное и высшее образование, способные по личным и деловым качествам, физической подготовке и состоянию здоровья выполнять функциональные обязанности. Граждане, имеющие или имевшие судимость, к работе в милиции не допускаются. Принимаемые на службу в милицию граждане принимают присягу, проходят специальную подготовку и переподготовку.

В милиции не допускается создание и деятельность политических партий и их организаций. Сотрудники милиции не могут быть ограничены в своей служебной деятельности решениями политических партий и массовых общественных движений, преследующих политические цели.

Сотрудникам милиции запрещается заниматься любыми видами предпринимательской деятельности, работать по совместительству на предприятиях, в учреждениях и организациях, но данный запрет не распространяется на творческую, научную и преподавательскую деятельность.

Сотрудникам милиции предоставлено право в случаях, предусмотренных Законом «О милиции», применять в установленном порядке физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие.

Сотрудники милиции не несут ответственности за моральный, материальный и физический вред, причиненный правонарушителю применением в предусмотренных настоящим Законом случаях физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, если причиненный вред соразмерен силе оказываемого противодействия.

Надзор за законностью деятельности милиции осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры.

За противоправные действия или бездействие сотрудники милиции несут установленную законом ответственность. Вред, причиненный гражданам и

организациям сотрудником милиции, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

Следственный комитет при Министерстве внутренних дел РФ входит в структуру Центрального аппарата Министерства в качестве органа, обеспечивающего в пределах своих полномочий исполнение законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве и возглавляющего органы предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Правовую основу деятельности Следственного комитета составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, приказы и указания Генерального прокурора Российской Федерации по вопросам предварительного следствия, межгосударственные договоры, заключенные Российской Федерацией с иными государствами, нормативные правовые акты Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Следственный комитет возглавляет заместитель Министра внутренних дел РФ – начальник Следственного комитета при МВД России, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ.

Внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации входят в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации и предназначены для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств.

Правовой основой построения и деятельности внутренних войск являются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О внутренних войсках МВД РФ» от 6 февраля 1997 г. №27-ФЗ, Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. №76-ФЗ, Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. №53-ФЗ, общевойсковые Ус-

тавы Вооруженных Сил РФ, временный Устав внутренних войск МВД РФ, ведомственные нормативные акты.

Основные задачи внутренних войск определены Федеральным законом от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»:

- участие совместно с органами внутренних дел в охране объектов и специальных грузов;
- конвоирование осужденных и лиц, заключенных под стражу;
- участие в территориальной обороне Российской Федерации;
- оказание содействия пограничным войскам Федеральной пограничной службы РФ в охране Государственной границы. Оперативно-территориальными объединениями внутренних войск являются округа, включающие в себя соединения и воинские части.

В состав внутренних войск МВД РФ входят:

- органы управления внутренними войсками;
- соединения и войсковые части оперативного назначения;
- специальные моторизованные воинские части;
- соединения и воинские части по охране важных государственных объектов и специальных грузов;
- воинские части по конвоированию;
- авиационные воинские части;
- морские воинские части;
- военные образовательные учреждения;
- разведывательные воинские части;
- воинские части специального назначения;
- медицинские учреждения и подразделения обеспечения деятельности внутренних войск.

Деятельность внутренних войск строится на основе принципов законности, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, при обеспечении единства и централизации управления.

Комплектование внутренних войск производится путем зачисления граждан Российской Федерации на военную службу по контракту и путем призыва граждан на военную службу (по экстерриториальному принципу).

Руководство внутренними войсками, утверждение состава, численности и структуры внутренних войск, решение вопросов о дислокации, использование в обеспечении режима чрезвычайного положения, назначение по представлению Министра МВД РФ, главнокомандующего внутренними войсками осуществляет Президент РФ.

В предусмотренных законом случаях военнослужащим внутренних войск предоставлено право применять в установленном порядке физическую силу, специальные средства, оружие, боевую и специальную технику.

Непосредственно внутренними войсками руководит Министр внутренних дел РФ. Управление внутренними войсками осуществляет главнокомандующий внутренними войсками, одновременно являющийся заместителем Министра внутренних дел.

Контроль за деятельностью внутренних войск осуществляет Президент РФ. Надзор за исполнением внутренними войсками законов Российской Федерации ведет Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры.

Необходимо отметить, что в последние годы ситуацию в органах внутренних дел и внутренних войсках определяли сложные и противоречивые процессы. Разрыв, проявившийся между уровнем материальной обеспеченности, степенью социально-правовой защищенности персонала и значительно возросшими нагрузками на личный состав, вызванными ростом преступности, возникшими внутренними вооруженными конфликтами, привел к ощутимому размыванию профессионального кадрового ядра, снижению престижа службы, оттоку наиболее квалифицированных кадров. Всего с 1992 по 1999 год по различным причинам было уволено 635 тыс. человек.

МВД РФ, руководители подразделений органов внутренних дел принимают меры по стабилизации кадровой ситуации. В настоящий момент общая численность персонала ОВД составляет более 1,6 млн. человек, из них почти 1

млн. – рядовой и начальствующий состав и около 500 тыс. – гражданский персонал. В последние годы значительное развитие получила контрактная форма комплектования подразделений. Постоянно совершенствуется правовая база прохождения службы. Развивается устойчивая система профессионального образования. Значительные усилия направлены на реформирование системы воспитания личного состава, налаживание социально-психологической работы, обеспечение нормальных условий труда, быта и отдыха персонала, повышение авторитета службы.

Вместе с тем кадровая работа не стала приоритетной задачей руководителей подразделений ОВД. Сконцентрировав основные усилия на количественных показателях и добившись здесь определенных позитивных сдвигов, руководящий состав не обеспечил кардинальных перемен в организации отбора, расстановки, обучения и воспитания личного состава. Остается высокой текучесть кадров – около 8 процентов.

Отсутствие реального конкурса при приеме приводит к тому, что немалое число лиц, принимаемых на службу, не отвечает предъявляемым требованиям, оказывается склонным к нарушению законности и дисциплины, уставного порядка. В последние годы по отрицательным мотивам увольняется в среднем до 11 процентов в год от общего числа уволенных.

Негативное влияние на боеготовность и морально-психологическое состояние кадров оказывают нерешенность многих вопросов социальной и правовой защиты сотрудников, несовершенство законодательной базы, отсутствие последовательной уголовно-правовой политики, а также неудовлетворительный уровень денежного содержания персонала, материально-технического обеспечения органов внутренних дел.

Вызывает озабоченность снижение уровня морально-психологической устойчивости личного состава, что проявляется в первую очередь в увеличении числа нарушений дисциплины и законности, совершении сотрудниками преступлений.

Продолжает отставать от запросов правоохранительной практики работа образовательных учреждений МВД России. Недоцениваются возможности науки в проведении всестороннего анализа и прогнозирования ситуации в ОВД и поисков путей ее оптимизации. Отмечается ее отрыв от решения задач оперативно-служебной деятельности ОВД.

3. Планы и методические рекомендации по подготовке к семинарским занятиям

3.1. План - задание

для подготовки к семинарскому занятию
по предмету «История ОВД».

Тема № 2 «Возникновение и развитие регулярной полиции России в XVIII веке.
Правовая основа деятельности».

Время – 2 часа.

На обсуждение выносятся следующие вопросы:

1. Органы, осуществлявшие полицейские функции в России до XVIII в.
2. Функции, возложенные на С.-Петербургского генерал-полицмейстера А. Девиера Петром Первым.
3. Обязанности, возложенные на городничего Екатериной Второй (согласно Указу для управления губерний от 7 ноября 1775 года).

К занятию необходимо подготовить сообщение (15 мин.):

- Разбойный приказ и губные избы;
- Разбойный приказ: состав и основные функции.

Литература:

Глушаченко С.Б., Гриб В.В., Гутман М.Ю. История органов внутренних дел. Учебно-наглядное пособие. / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2004.

История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы. Учебное пособие. – М.: Щит-М, 1999.

МВД России. Энциклопедия. – М.: Олма-Пресс, 2002.

Полиция и милиция России: страницы истории / А.В. Борисов, А.Н. Дугин, А.Я. Малыгин и др. – М.: Наука, 1995.

Мельник Е. Разбойный приказ // Милиция. 2001. №3.

Сизиков М.И. Разбойные приказы и губные избы // Известия Методического центра профессионального образования и координации научных исследований. 1997. №2.

Методические рекомендации

по подготовке к семинарскому занятию по теме № 2

«Возникновение и развитие регулярной полиции в России в XVIII в.

Правовая основа деятельности».

Для подготовки к семинарскому занятию и успешному усвоению полученных знаний по изученной теме учащимся целесообразно:

1. Повторить конспект лекции по теме № 1 «Задачи и предмет дисциплины «История органов внутренних дел». Становление системы органов внутренних дел России в IX – XVII вв.», теме № 2 «Возникновение и развитие регулярной полиции в России в XVIII в. Правовая основа деятельности».

2. Для подготовки к ответу на 2-й вопрос необходимо изучить следующую литературу: История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы. Учебное пособие. – М.: Щит-М, 1999. С. 45-48.

Подготовить развернутый конспект ответа на поставленный вопрос.

3. Для подготовки к ответу на 3-й вопрос необходимо изучить следующую литературу: История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы. Учебное пособие. – М.: Щит-М, 1999. С. 63-68.

Подготовить развернутый конспект ответа на поставленный вопрос.

4. Для подготовки сообщения (15 мин.) использовать следующую литературу:

– Разбойный приказ и губные избы - Сизиков М.И. Разбойные приказы и губные избы// Известия Методического центра профессионального образования и координации научных исследований. 1997. №2. С. 159-164.

– Разбойный приказ: состав и основные функции - Мельник Е. Разбойный приказ // Милиция. 2001. №3. С. 48-51.

5. Необходимо быть готовым к самостоятельной работе по теме №1-2: знать основные даты и события.

3.2. П л а н - з а д а н и е

для подготовки к семинарскому занятию
по предмету «История ОВД».

Тема № 3

«Создание МВД. Развитие полицейских органов России в период буржуазных реформ второй половины XIX века до февраля 1917 года.

Политизация органов внутренних дел и борьба с революционным движением».

Время – 4 часа.

На обсуждение выносятся следующие вопросы:

1. МВД России и Министерство полиции: структура, функции, задачи.
2. Права и обязанности околоточных надзирателей России.
3. Организация деятельности полицейских урядников.
4. Полиция Брянска в XIX веке.

К занятию необходимо подготовить сообщение (15 мин.):

- Структура и организация III Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии;
- Страницы истории филерской службы.

Литература:

Глушаченко С.Б., Гриб В.В., Гутман М.Ю. История органов внутренних дел. Учебно-наглядное пособие. / Под общ. Ред. В.П. Сальникова. – М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2004.

История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы. Учебное пособие. – М.: Щит-М, 1999.

МВД России. Энциклопедия. – М.: Олма-Пресс, 2002.

Полиция и милиция России: страницы истории / А.В. Борисов, А.Н. Дугин, А.Я. Малыгин и др. – М.: Наука, 1995.

Очерки истории органов внутренних дел на Брянщине: Учебно-методическое пособие. – Брянск, МосУ МВД России, 2002.

Жандармы России / Сост. В.С. Измозик. – М.: 2002.

Троцкий И. III Отделение при Николае I. – Л., 1990.

Методические рекомендации

по подготовке к семинарскому занятию

по теме № 3

«Создание МВД. Развитие полицейских органов России в период буржуазных реформ второй половины XIX века до февраля 1917 года.

Политизация органов внутренних дел и борьба с революционным движением».

Для подготовки к семинарскому занятию и успешному усвоению полученных знаний по изученной теме учащимся целесообразно:

1. Повторить конспект лекции по теме № 3 «Создание МВД. Развитие полицейских органов России в период буржуазных реформ второй половины XIX века до февраля 1917 года. Политизация органов внутренних дел и борьба с революционным движением».

2. Для подготовки к ответу на 2-й вопрос необходимо изучить следующую литературу:

История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы. Учебное пособие. – М.: Щит-М, 1999. С. 110-113.

Подготовить развернутый конспект ответа на поставленный вопрос.

3. Для подготовки к ответу на 3-й вопрос необходимо изучить следующую литературу:

История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы. Учебное пособие. – М.: Щит-М, 1999. С. 121-124.

Подготовить развернутый конспект ответа на поставленный вопрос.

4. Для подготовки к ответу на вопрос 4 необходимо изучить следующую литературу:

Очерки истории органов внутренних дел на Брянщине: Учебно-методическое пособие. – Брянск, МосУ МВД России, 2002. С. 18-29.

Подготовить развернутый конспект ответа на поставленный вопрос.

5. Для подготовки сообщения (15 мин.) использовать следующую литературу:

Структура и организация III Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии:

Троцкий И. III Отделение при Николае I. – Л., 1990.

200 лет МВД. Энциклопедия / Под. общ. ред. В. Некрасова. – М., 2002.

Страницы истории филерской службы:

200 лет МВД. Энциклопедия / Под. общ. ред. В. Некрасова. – М., 2002.

Жандармы России / Сост. В.С. Измозик. – М., 2002. С. 355.

6. Необходимо быть готовым к самостоятельной работе по теме №3: знать основные даты и события.

3.3. П л а н - з а д а н и е

для подготовки к семинарскому занятию
по предмету «История ОВД».

Тема № 4

«Образование милиции Временного правительства.
Формирование системы органов внутренних дел Советского
государства в 1917-1922 гг. и ее особенности».

Время – 2 часа.

На обсуждение выносятся следующие вопросы:

1. Образование милиции Временного правительства.
2. Создание советской рабоче-крестьянской милиции.
3. Формирование и деятельность милиции на Брянщине (февраль 1917 – 1922 гг.).

К занятию необходимо подготовить сообщение (15 мин.):

- Деятельность МУРа в 20-е годы;
- Конец банды Медика.

Литература:

Глушаченко С.Б., Гриб В.В., Гутман М.Ю. История органов внутренних дел. Учебно-наглядное пособие. / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2004.

История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы. Учебное пособие. – М.: Щит-М, 1999.

МВД России. Энциклопедия. – М.: Олма-Пресс, 2002.

Полиция и милиция России: страницы истории / А.В. Борисов, А.Н. Дугин, А.Я. Малыгин и др. – М.: Наука, 1995.

Страницы истории правоохранительных органов. Сборник научных статей, посвященных 200-летию МВД России / Под. ред. А.М. Никитина. – М.: Юрид. институт, 2001.

Советская милиция: история и современность (1917-1987). – М.: Юрид.лит., 1987.

Очерки истории органов внутренних дел на Брянщине: Учебно-методическое пособие. – Брянск, МосУ МВД России, 2002.

Полянский А. Кровавый след банды Медика // Милиция, 2001, №8.

Васильев Б. Разбой среди бела дня // Милиция, 1998, № 1.

Методические рекомендации

по подготовке к семинарскому занятию

по теме № 4 «Образование милиции Временного правительства.

Формирование системы органов внутренних дел советского государства в 1917-1922 гг. и ее особенности».

Для подготовки к семинарскому занятию и успешному усвоению полученных знаний по изученной теме учащимся целесообразно:

1. Повторить конспект лекции по теме № 4 «Образование милиции Временного правительства. Формирование системы органов внутренних дел Советского государства в 1917-1922 гг. и ее особенности».

2. Для подготовки к ответу на 3-й вопрос необходимо изучить следующую литературу:

Очерки истории органов внутренних дел на Брянщине: Учебно-методическое пособие. – Брянск, МосУ МВД России, 2002. С. 30-37.

Подготовить развернутый конспект ответа на поставленный вопрос.

3. Для подготовки сообщения (15 мин.) использовать следующую литературу:

Полянский А. Кровавый след банды Медика// Милиция. 2001. №7. С. 53-54.

Васильев Б. Разбой среди бела дня // Милиция. 1998. №1. С. 54-56.

4. Необходимо быть готовым к самостоятельной работе по теме №4: знать основные даты и события.

3.4. П л а н - з а д а н и е

для подготовки к семинарскому занятию
по предмету «История ОВД».

Тема № 5

«Органы внутренних дел СССР в 20-е – первой половине 40-х годов.
Исправительно-трудовые лагеря и тюрьмы».

Время – 2 часа.

На обсуждение выносятся следующие вопросы:

1. Структура органов внутренних дел в 20-е – первой половине 40-х годов.
2. Органы внутренних дел в годы Великой Отечественной войны.
3. Подготовка кадров полиции-милиции на Брянщине.

К занятию необходимо подготовить сообщение (15 мин.):

- Бригада милиции особого назначения;
- Милиция в годы Великой Отечественной войны.

Литература:

Глушаченко С.Б., Гриб В.В., Гутман М.Ю. История органов внутренних дел. Учебно-наглядное пособие / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2004.

МВД России. Энциклопедия. – М.: Олма-Пресс, 2002.

Полиция и милиция России: страницы истории / А.В. Борисов, А.Н. Дугин, А.Я. Малыгин и др. – М.: Наука, 1995.

Страницы истории правоохранительных органов. Сборник научных статей, посвященных 200-летию МВД России / Под. ред. А.М. Никитина. – М.: Юрид. институт, 2001.

Советская милиция: история и современность (1917-1987). – М.: Юрид. лит., 1987.

Очерки истории органов внутренних дел на Брянщине: Учебно-методическое пособие. – Брянск: МосУ МВД России, 2002.

Телегуев Е. Бригада особого назначения // Милиция. 2001. №6.

Доманк А., Сарновский С. Шел сотый день войны, сто первый, сто второй... // Милиция. 2001. №11.

Методические рекомендации

по подготовке к семинарскому занятию

по теме

№5 «Органы внутренних дел СССР в 20-е – первой половине 40-х годов.

Исправительно-трудовые лагеря и тюрьмы».

Для подготовки к семинарскому занятию и успешному усвоению полученных знаний по изученной теме учащимся целесообразно:

1. Повторить конспект лекции по теме №5 «Органы внутренних дел СССР в 20-е – первой половине 40-х годов. Исправительно-трудовые лагеря и тюрьмы».

2. Для подготовки к ответу на 3-й вопрос необходимо изучить следующую литературу:

Очерки истории органов внутренних дел на Брянщине: Учебно-методическое пособие. – Брянск: МосУ МВД России, 2002. С. 88-100.

Подготовить развернутый конспект ответа на поставленный вопрос.

3. Для подготовки сообщения (15 мин.) использовать следующую литературу:

Телегуев Е. Бригада особого назначения // Милиция. 2001. №6. С. 54-56.

Доманк А., Сарновский С. Шел сотый день войны, сто первый, сто второй... // Милиция. 2001. №11. С. 58-60.

4. Необходимо быть готовым к самостоятельной работе по теме №5: знать основные даты и события.

3.4. П л а н - з а д а н и е

для подготовки к семинарскому занятию
по предмету «История ОВД».

Тема №7

«Развитие системы органов внутренних дел СССР во второй половине 60-х – начале 90-х годов. ОВД России на рубеже XX – XXI вв.».

Время – 4 часа.

На обсуждение выносятся следующие вопросы:

1. Органы внутренних дел СССР во второй половине 60-х – начале 90-х годов.
2. Органы внутренних дел России на современном этапе: структура и функции.
3. Подразделения по борьбе с организованной преступностью: причины создания, функции и методы работы.
4. Деятельность подразделений по организации работы участковых уполномоченных милиции.

К занятию необходимо подготовить сообщение (15 мин.):

- История создания и развития экспертно-криминалистической службы;
- Брянская милиция глазами граждан.

Литература:

Глушаченко С.Б., Гриб В.В., Гутман М.Ю. История органов внутренних дел. Учебно-наглядное пособие / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2004.

Страницы истории правоохранительных органов. Сборник научных статей, посвященных 200-летию МВД России / Под ред. А.М. Никитина. – М.: Юрид. институт, 2001.

Советская милиция: история и современность (1917-1987). – М.: Юрид. лит., 1987.

Очерки истории органов внутренних дел на Брянщине: Учебно-методическое пособие. – Брянск: МосУ МВД России, 2002.

Методические рекомендации

по подготовке к семинарскому занятию

по теме №7

«Развитие системы органов внутренних дел СССР во второй половине 60-х – начале 90-х годов. ОВД России на рубеже XX – XXI вв.».

Для подготовки к семинарскому занятию и успешному усвоению полученных знаний по изученной теме учащимся целесообразно:

1. Повторить конспект лекции по теме №7 «Развитие системы органов внутренних дел СССР во второй половине 60-х – начале 90-х годов. ОВД России на рубеже XX – XXI вв.».

2. Для подготовки к ответу на 3-й вопрос необходимо изучить следующую литературу:

Очерки истории органов внутренних дел на Брянщине: Учебно-методическое пособие. – Брянск: МосУ МВД России, 2002. С. 49-62.

Подготовить развернутый конспект ответа на поставленный вопрос.

3. Для подготовки к ответу на 4-й вопрос необходимо изучить следующую литературу:

Очерки истории органов внутренних дел на Брянщине: Учебно-методическое пособие. – Брянск: МосУ МВД России, 2002. С. 77-87.

3. Для подготовки сообщения (15 мин.) использовать следующую литературу:

Ермаков Ю.М., Цуканов Е.Н. История развития экспертно-криминалистической службы Брянской области (с 1945 по 2002 гг.) // Очерки истории органов внутренних дел на Брянщине: Учебно-методическое пособие. – Брянск: МосУ МВД России, 2002. С. 65-77.

Петрова Н.Г. Брянская милиция глазами граждан. // Очерки истории органов внутренних дел на Брянщине: Учебно-методическое пособие. – Брянск: МосУ МВД России, 2002. С. 100-106.

4. Необходимо быть готовым к самостоятельной работе по теме №7: знать основные даты и события.

4. СПИСОК

тем рефератов по предмету «История органов внутренних дел».

1. Охрана общественного порядка в Древнерусском государстве и до конца XVII века.
2. Организация регулярной полиции в России при Петре Великом.
3. Развитие регулярной полиции при Екатерине Великой.
4. Образование МВД России. Создание и деятельность Министерства полиции.
5. Развитие полицейских органов во второй половине XIX века.
6. Политический сыск России: история становления и развития.
7. Создание и деятельность милиции Временного правительства.
8. Образование и первые шаги Советской рабоче-крестьянской милиции.
9. Деятельность первых наркомов органов внутренних дел.
10. Всероссийская Чрезвычайная Комиссия: причины создания и функции.
11. Советская милиция в годы Гражданской войны.
12. Организация и система подготовки кадров для правоохранительных органов в годы НЭПа.
13. Система спецпоселений, исправительно-трудовых лагерей и тюрем в 30-е гг. XX в.
14. Г. Ягода, Н. Ежов – первые наркомы обновленного НКВД СССР.
15. Деятельность НКВД по формированию и развитию партизанского и подпольного движения в годы Великой Отечественной войны.
16. Борьба милиции с уголовной преступностью и антисоветским подпольем в годы Великой Отечественной войны.
17. Система исправительно-трудовых учреждений в послевоенный период.
18. Основные этапы создания и развития органов внутренних дел на Брянщине. Подготовка кадров полиции-милиции.

19. Деятельность Брянской милиции после Февральской революции 1917 года и в первые годы Советской власти.

20. Проекты реформирования МВД России на современном этапе: анализ и перспективы.

21. Отдельная мотострелковая бригада особого назначения НКВД СССР: функции, задачи, основные результаты деятельности в годы Великой Отечественной войны.

22. Международные правовые акты об организации деятельности сотрудников правоохранительных органов.

23. Коррупция на современном этапе и меры борьбы с ней сотрудниками органов внутренних дел.

24. Пути повышения доверия населения к сотрудникам органов внутренних дел.

25. Традиции российской милиции.

26. Героические страницы истории Брянской (Калужской, Воронежской, Тамбовской и т.д.) милиции.

27. Третье отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии: функции и методы деятельности.

28. Организация и деятельность филерской службы в дореволюционной России.

29. Московский университет МВД России – одно из ведущих учебных заведений системы Министерства внутренних дел России.

30. Брянский филиал Московского университета МВД России: страницы истории.

5. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

по подготовке и написанию реферата
по предмету «История органов внутренних дел»

5.1. Роль реферативной работы в самостоятельном изучении дисциплины «История ОВД».

Написание реферата является одной из важных форм самостоятельной работы курсантов при изучении курса «История ОВД». В процессе его подготовки учащиеся глубоко изучают наиболее важные проблемы, учатся всесторонне анализировать современные явления и тенденции в органах внутренних дел и делать на основе этого правильные, научно обоснованные теоретические и практические выводы.

Курсанты 1 курса, при написании реферата, приобретают опыт работы с текстом, литературой; учатся находить главные положения, относящиеся к избранной ими теме; логично и четко излагать свои мысли при анализе теоретических вопросов; развивать навыки самостоятельного подбора необходимого конкретного фактического материала и умение анализировать его; работать со статистическими справочниками; составлять таблицы и диаграммы.

Все это позволяет учащимся не только расширить и углубить знания по курсу истории органов внутренних дел, но и прививает им навыки научного исследования и самостоятельного письменного изложения наиболее актуальных проблем.

5.2. Основные требования, предъявляемые к реферату.

Эти требования относятся, прежде всего, к методологическому уровню работы, его содержанию, структуре, объему и форме изложения материала, а также к его оформлению.

Реферативная работа по истории органов внутренних дел должна раскрыть содержание избранной темы. Курсант должен не дословно переписывать источники и литературу, а показать умение анализировать их самостоятельно

(т.е. высказать свое мнение по поводу поставленных проблем); цитируя источник, делать ссылки на него, комментировать тот или иной тезис.

При рассмотрении теоретических положений учащийся должен их подкреплять конкретными примерами, фактами. Факты - фундамент исследования; их необходимо научно обосновать, дать оценку, сделать правильные выводы.

По своей структуре реферативная работа должна состоять из плана, который включает в себя введение, основное содержание, заключение и список использованной литературы.

План – это логическая основа письменной работы; от правильного его составления во многом зависят структура, содержание, логическая связь частей. Одновременно план – важнейший показатель того, насколько глубоко курсант изучил литературу, выделил главное, существенное. План в определенной степени свидетельствует о понимании учащимся содержания проблемы в целом и ее частей.

Основными источниками при написании реферата являются: учебники и учебные пособия, монографии, материалы периодической печати. Особо ценной может быть работа с журналами «Милиция», «Профессионал», «Вестник методического центра». Подбранную литературу рекомендуется читать с карандашом в руках, продумать прочитанное, а затем выделить наиболее сложные, весьма значимые места. При повторном чтении можно подойти к тому или иному вопросу с несколько иной стороны. Можно составить краткий тематический конспект по изученной литературе, а затем переходить к написанию работы в соответствии с планом, используя выписки.

Во введении учащийся должен показать актуальность рассматриваемой проблемы, ее место в курсе истории органов внутренних дел, сформулировать основную задачу, которая ставится в реферате.

В основном содержании автор должен раскрыть содержание темы, при этом показать умение самостоятельно излагать изученные вопросы и практически применять полученные знания. Необходимо обосновать фактический мате-

риал, обобщив его, рассмотреть различные точки зрения по данной проблеме, имеющиеся в опубликованной литературе, высказать свою точку зрения.

В заключении курсант должен подвести итог самостоятельной работы по углубленному изучению выбранной темы, четко сформулировать выводы, вытекающие из содержания рассматриваемой проблемы.

5.3. Оформление реферата.

Реферативная работа должна иметь титульный лист, в котором указывается следующая информация: наименование учебного заведения; наименование темы; должность, номер курса и взвода, в котором он обучается, фамилия, имя, отчество автора; должность, звание, ученая степень, фамилия, инициалы научного руководителя. Страницы необходимо пронумеровать и оставить поля для возможных замечаний рецензента.

Объем реферата, как правило, должен составлять не менее 20 – 25 страниц. Весь текст должен быть напечатан на компьютере (шрифт 14), либо написан четким, разборчивым подчерком. На странице текст располагается следующим образом: верхняя, нижняя граница – отступ 1,5 см, левое поле – отступ 2,5 см, правое поле – отступ 1 см.

Приводимые цитаты должны быть четко ограничены кавычками, иметь ссылки на источник с указанием автора, названия работы, года ее издания, номеров страниц.

Ниже приводится образец оформления списка использованной литературы, который составляется по алфавиту.

Некрасов В.Ф. Тринадцать железных наркомов // Социологические исследования. 1991. №5.

Казаков В.М. Органы внутренних дел в советский период. – М.: Наука, 1987.

6. ВОПРОСЫ

для подготовки к зачету по предмету

«История органов внутренних дел»

1. Задачи и предмет дисциплины «История органов внутренних дел».
2. Периодизация истории органов внутренних дел и их основная характеристика.
3. Органы, осуществлявшие полицейские функции до начала XVIII в.
4. Функции и задачи Разбойного приказа.
5. Губные старосты и губные целовальники: функции и требования, предъявляемые к ним.
6. Особые обыщики, решеточные сторожа, объезжие головы, ярыжки – их функции и задачи.
7. Средства и методы полицейской деятельности, существовавшие до начала XVIII в.
8. Организация и соблюдение паспортного режима в России до начала XVIII в.
9. Политические преступления: методы и средства расследования.
10. Тайный приказ: функции и задачи.
11. Возникновение регулярной полиции при Петре I.
12. Функции, возложенные на С.-Петербургского генерал-полицмейстера А. Девиера Петром I.
13. Регламент Главного магистрата как документ, определяющий функции и задачи полиции.
14. Обязанности, возложенные на городничего Екатериной II, согласно Указа для управления губерний от 7 ноября 1775 года.
15. «Профилактика преступности» при Екатерине Великой.
16. «Устав благочиния или полицейский» как руководство в деятельности полиции.
17. Структура полицейского управления столицы при Екатерине II.
18. Реформирование полицейского управления при императоре Павле I.
19. Учреждение Министерства внутренних дел России. В.П. Кочубей.

20. Структура и функции МВД России в начале XIX в.
21. Министерство полиции России: причины создания, структура, функции.
22. Разделение полиции на внутреннюю и внешнюю (Указ от 8 июля 1804 г.).
23. Структура полицейского аппарата России во второй половине XIX в.
24. Требования, предъявляемые к желающим поступить на службу в полицию в середине XIX в.
25. Права и обязанности околоточных надзирателей в России.
26. Деятельность полицейских урядников в России.
27. Структура и организация III Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии.
28. Организация филерской службы в дореволюционной России.
29. Полиция Брянска в XVIII веке.
30. Гений русского сыска. И.Д. Путилин.
31. Полицейская реформа 1866-1868 гг.: цели и задачи.
32. Создание сыскной полиции (1908 г.), ее задачи и функции.
33. Полицейские реформы П.А. Столыпина.
34. Образование милиции Временного правительства.
35. Требования, предъявляемые к служащим милиции Временного правительства.
36. Структура и деятельность милиции Временного правительства. Организация осведомительного отдела.
37. Формирование и деятельность милиции на Брянщине (февраль 1917-1922 гг.).
38. Образование НКВД. А.И. Рыков – первый нарком внутренних дел.
39. Структура и функции НКВД.
40. Создание Всероссийской Чрезвычайной Комиссии: функции и задачи.
41. «Положение о НКВД» от 24 мая 1922 года как нормативный акт, определяющий права и обязанности милиции.

42. Упразднение ВЧК. Создание Государственного политического управления.

43. Деятельность МУРа в 20-е годы.

44. Развитие органов внутренних дел в 30-е годы: основные направления и тенденции.

45. Образование Наркомата внутренних дел СССР (1934 г.). Г.Г. Ягода и Н.И. Ежов.

46. Подготовка кадров полиции-милиции на Брянщине.

47. Структура органов внутренних дел в первой половине 40-х годов.

48. Деятельность милиции в годы Великой Отечественной войны.

49. Отдельная мотострелковая бригада особого назначения НКВД СССР: функции и задачи.

50. Образование Министерства внутренних дел СССР (1946 г.). ОВД в первые послевоенные годы.

51. МВД СССР в 50-е годы: основные направления деятельности.

52. Упразднение МВД СССР в 1960 году: причины и последствия.

53. Создание союзно-республиканского Министерства охраны общественного порядка СССР (июль 1966 г.).

54. Переименование Министерства охраны общественного порядка СССР в МВД СССР. Органы внутренних дел в 70-е годы.

55. Развитие органов внутренних дел с середины 80-х до начала 90-х годов.

56. Органы внутренних дел России на современном этапе: структура и функции.

57. Подразделения по борьбе с организованной преступностью: причины создания, функции и методы работы.

58. История создания и развития экспертно-криминалистической службы.

59. Деятельность подразделений по организации работы участковых уполномоченных милиции.

60. Проблемы развития и совершенствования органов внутренних дел на современном этапе.

61. Министерство внутренних дел во время царствования Николая I (1825 – 1855 гг.).

62. Развитие системы органов внутренних дел в 20-е годы: основные направления и тенденции. Исправительно-трудовые учреждения.

Рымарев Владимир Евгеньевич

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Учебно-методическое пособие

Технический редактор В.В. Горяинов.
Компьютерный набор: В.Е. Рымарев.
Компьютерная верстка: Е.А. Попова.

Подписано в печать с оригинал-макета 19.01.06 г.
Формат 60x84¹/₁₆. Бумага офсетная.
Усл.-печ. л. 12,52. Тираж 300 экз.

Отпечатано в НИиРИО
БФ МосУ МВД России:
241050, г. Брянск, пер. Советский, д. 2-а.
Тел.: 66-32-72. E-mail: BFMOSU@DINA.RU