

Гирько С.И.- начальник ВНИИ МВД России, генерал-майор милиции, кандидат юридических наук, доцент  
Скударева Н.И. – адъюнкт ВНИИ МВД России, старший лейтенант милиции

### **История формирования уголовно-процессуальных функций милиции.**

Вопрос об историческом срезе регламентации задач милиции в уголовном судопроизводстве в условиях правовой реформы, происходящей в России, приобретает важное значение, т.к. позволяет четче понять и уяснить сущность ее статута. Авторами проведен ряд исследований о правовом положении органов милиции<sup>1</sup>, однако, крайне важно проанализировать эти правоотношения в разные периоды государства на теоретическом уровне.

Для того чтобы понять роль милиции в уголовном судопроизводстве необходимо хотя бы коротко остановиться на истории возникновения и становления уголовно-процессуальной деятельности данного органа исполнительной власти.

Теоретически появление в России милиции вместо царской полиции было обосновано В.И. Лениным. Именно он, развивая идею К. Маркса о сломе бюрократической военной машины, как предварительном условии народной революции,<sup>2</sup> считал необходимым «разбить, сломать вдребезги, стереть с лица земли буржуазную, хотя бы и республиканско-буржуазную, государственную машину, постоянную армию, полицию, чиновничество, заменить их *более* демократической, но всё ещё государственной машиной в виде вооруженных рабочих масс, переходящих к поголовному участию народа в милиции».<sup>3</sup> В этом В. И. Ленин видел «единственный путь,

---

<sup>1</sup> Гирько С.И. Уголовно-процессуальные функции милиции: Монография.-М.:ВНИИ МВД России,2003.- 115 с.; Гирько С.И. Правовые и организационные основы деятельности милиции на первоначальном этапе уголовного судопроизводства: Монография.-М.:ВНИИ МВД России, 2004.-122с. и др.

<sup>2</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 33. С. 172

<sup>3</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 100.

гарантирующий страну в наибольшей степени от восстановления монархии и дающий *возможность* идти планомерно, твердо и решительно к социализму ...».<sup>4</sup>

Изучение истории милиции позволяет выделить следующие периоды определения её деятельности в уголовном судопроизводстве. Первый – от февральской революции до октябрьской 1917 г. Второй – с октября 1917 года до принятия Уголовно – процессуального кодекса РСФСР 1922 года. Третий – от УПК РСФСР до судебной реформы 1958 – 1960 годов. Четвертый – регламентация деятельности милиции в производстве по уголовным делам уголовно – процессуальным законодательством конца 50 – х – начала 60 – х годов. Наконец, пятый, - определение деятельности милиции в уголовном судопроизводстве УПК Российской Федерации и другими законами России.

Прообразом милиции явились созданные в ряде мест возникшими в ходе **февральской революции** Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов свои вооруженные формирования – отряды пролетарской милиции, рабочей милиции, Красной гвардии. Они постепенно, шаг за шагом фактически ликвидировали полицию и занимали её место. В этой ситуации Временное правительство вынуждено было поставить своей задачей повсеместную замену «полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления».<sup>5</sup> 6 марта 1917 года оно упразднило корпус жандармов, 11 марта – Департамент полиции,<sup>6</sup> а 17 апреля вместо наружной полиции учредило милицию и утвердило Временное положение о ней<sup>7</sup>.

Милиция мыслилась исключительно как служба охраны общественного порядка. Однако в своей деятельности она сохраняла и «приёмы полицейско-охранных преследований» при абсолютном отсутствии

---

<sup>4</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 31. С. 288.

<sup>5</sup> От Временного правительства/ Известия Петроградского Совета рабочих и крестьянских депутатов. 1917. 3 марта.

<sup>6</sup> Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР (далее СУ РСФСР). 1917. № 79. Ст. 453.

<sup>7</sup> СУ РСФСР. 1917. № 97. Ст. 537.

«гарантий не только беспристрастного судопроизводства, но и элементарной безопасности для привлекаемых к суду».<sup>8</sup>

Октябрьская революция 1917 года упразднила установления Временного правительства. Отмена в конечном итоге царских законов привела к правовому вакууму. Правосознание заменяется «революционным сознанием пролетариата», идеологией рвущихся во власть «новых людей». Прежний порядок уголовного судопроизводства оказывается неприемлемым. Происходит официальный отказ от «культурной», то есть основанной на законе, борьбы с преступностью. На смену ей приходит культ силового подавления «сопротивления эксплуататорских классов», «диктатура пролетариата» - «ничем не ограниченная, никакими законами, никакими абсолютно правилами не стесненная, непосредственно на насилие опирающаяся власть».<sup>9</sup>

Непосредственное насилие возлагалось на учрежденную 28 октября (10 ноября) 1917 года, на третий день после революции, «рабочую милицию». В постановлении «О рабочей милиции», принятом коллегией Народного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР, говорилось только: «1. Все Советы Рабочих и Солдатских Депутатов учреждают рабочую милицию.

2. Рабочая милиция находится всецело и исключительно в ведении Советов Рабочих и Солдатских Депутатов.

3. Военные и гражданские власти обязаны содействовать вооружению рабочей милиции и снабжению её техническими силами вплоть до снабжения её казенным оружием».<sup>10</sup>

Оно послужило основой для реорганизации имевшихся подразделений милиции и создания новых.

5 (18) ноября 1917 г. Комиссар по гражданской части гор. Москвы издаёт Приказ «Об исполнении служебных обязанностей служащими

---

<sup>8</sup> Чельцов – Бебутов М. А. Курс уголовно-процессуального права. Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. – СПб: Равена, Альфа. 1995. С. 827 – 828.

<sup>9</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 383.

<sup>10</sup> СУ РСФСР. 1918. № 55. Ст. 608.

милиции, признавшими власть Московского военно - революционного комитета». Им предписывалось: «1. Всем милиционерам и служащим комиссариатов, признавшим власть Военно - революционного комитета, с 5 – го сего месяца приступить к исполнению своих служебных обязанностей».<sup>11</sup> 10(23) декабря 1917 г. милиционеры и служащие комиссариатов Благуше – Лефортовского района г. Москвы на общем своем собрании приняли резолюцию «с приветствием власти советов и протестом против забастовки высших служащих городского самоуправления», заявив, что «мы не враги народа, а друзья, и горячо приветствуем власть Советов».<sup>12</sup>

На общем собрании милиционеров 2-го Василеостровского района г. Петрограда 6 (19) декабря 1917 г. была принята резолюция, в которой говорилось, в частности: «...Милиционеры готовы всеми имеющимися ...средствами поддержать Совет Народных Комиссаров, Военно–революционный комитет и признают Центральный Исполнительный Комитет союза милиционеров».<sup>13</sup>

Президиум Омского Совета рабочих и солдатских депутатов в своем обращении к рабочим и солдатам г. Омска 13(26) декабря 1917 года сообщал: «Совет рабочих и солдатских депутатов, взяв власть в свои руки, в интересах трудового населения приступил к реорганизации милиции», поскольку «Так называемая народная милиция в действительности была такой же полицией, как и в дни самодержавия. Многие из служащих полиции остались служить в милиции. Членами милиции совершались хищения, подлоги, брались взятки».<sup>14</sup>

Любопытно «Постановление и Инструкция Совета рабочих и солдатских депутатов г. Кронштадта и городской управы» «О всеобщей милиционной повинности» (январь 1918 г). Оно устанавливает, что «для несения службы охраны порядка в городе учреждается народная милиция,

---

<sup>11</sup> Известия Московского Военно – революционного комитета. 1917. 5 ноября.

<sup>12</sup> Известия Московского Совета рабочих и солдатских депутатов. 1917. 10 декабря.

<sup>13</sup> Известия ВЦИК Советов. 1917. 11 декабря.

<sup>14</sup> Омск в дни Октября и установления Советской власти (1917 – 1919 гг.). – Омск. 1947. С. 63 – 65.

построенная на принципе обязательной повинности для граждан от 18 – до 50 – летнего возраста». До сведения населения доводятся организационное построение милиции по поддержанию общественного порядка и полномочия милиционера.

Статус милиционера определяется в части Постановления, названной «Инструкция милиционерам всенародной милиции». В ней, в частности, говорится:

«6. О каждом совершенном преступном действии милиционер обязан сообщить немедленно в комиссариат района и позаботиться о том, чтобы следы преступления не были уничтожены.

13. Милиционеры всенародной милиции не имеют права самостоятельно производить аресты, обыски и выемки.

14. За самочинные действия и применение оружия в случаях, не требующих этого, милиционер отвечает перед судом общественной совести».<sup>15</sup>

Милиция формировалась на началах добровольных или на основе повинности с сохранением оплаты по месту работы. Милицейскую службу несли без отрыва от производства. Поэтому эффективность работы милиции была довольно низкой.

В 1918 году в связи с перестройкой работы губернских Советов изменился и правовой статус милиции. В составе губернских исполкомов были созданы отделы по охране революционного порядка. В них в качестве самостоятельных подразделов находилась и милиция. В своей деятельности она руководствовалась решениями губернского Совета и директивами Народного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР. Главным содержанием работы её являлась, по – прежнему, «наружная служба по охране общественного порядка».

Однако, *Инструкцией Наркомата юстиции*, изданной в июле 1918 года,<sup>16</sup> на милицию возлагалось также дознание в виде производства

---

<sup>15</sup> Вестник Народного комиссариата внутренних дел. 1918. № 5. С. 14-15.

неотложных действий по обнаруженному ею преступлению с последующей передачей собранных материалов органам предварительного следствия.

*Положение о народном суде* от 30 ноября 1918 г.<sup>17</sup> предоставило милиции право производить дознание в виде полного расследования по делам, которые рассматривались в народном суде с участием двух народных заседателей, с передачей оконченого производства непосредственно в суд.

7 (20) октября 1918 года совместным постановлением Народного комиссариата внутренних дел и Наркомата юстиции была утверждена Инструкция «*Об организации советской Рабоче-крестьянской милиции*»<sup>18</sup>. Ею определялись основные правовые, организационные, кадровые и другие вопросы построения милиции, в том числе её важнейшие обязанности. Из них следует отметить следующие обязанности. Это, во – первых, составление актов и протоколов о преступлениях, обнаруженных в ходе осуществления функции поддержания порядка в общественных местах. Далее, милиция полномочна была производить и дознание по уголовным делам под руководством и началом народных судей и следственных комиссий. Категория дел не обозначалась. Кроме того, милиция могла проводить оперативно – розыскные мероприятия, осуществлять розыск и задержание лиц, подозреваемых в совершении преступлений, производить обыски, осмотры, выемки, доставку обвиняемого в суд и следственную комиссию. Произведя осмотр, обыск или выемку, милиция должна была поставить об этом народный суд или следственную комиссию.

Она обязана была также выполнять поручения суда и следственных комиссий.

Обязанностью милиции являлось исполнение судебных приговоров.

Важным этапом в развитии милиции явился утвержденный на заседании СНК РСФСР декрет «О Советской Рабоче-крестьянской

---

<sup>16</sup> Материалы НКЮ РСФСР. Вып. 2. – М. 1918. С. 104 - 106.

<sup>17</sup> СУ РСФСР. 1918. № 55. Ст. 608.

<sup>18</sup> СУ РСФСР. 1918. № 75. Ст. 813.

милиции»<sup>19</sup>, подписанный 3 апреля 1919 года В.И. Лениным. Однако уже 10 июня 1920 года был издан Декрет ВЦИК «О Рабоче-крестьянской милиции»<sup>20</sup>.

В соответствии с ним при управлениях милиции «состоят помещения для арестованных». В железнодорожной милиции (в линейных управлениях), а также при областных и районных управлениях организуются *следственно – розыскные отделы*, а при участковых управлениях - *следственно – розыскные столы* – для борьбы с преступлениями «уголовного характера». В обязанности железнодорожной и водной милиций входят также «*препровождение арестованных по месту назначения*».

Служба в милиции носила добровольный характер (ст. 5).

Милицию составляли: младшие и старшие милиционеры, командный состав, **следователи**, агенты розыска (ст. 4). Функции отдельных работников милиции определялись Инструкцией Главного управления милиции НКВД (ст. 65). Статьей 12 Декрета устанавливается: «Члены милиции за свои действия несут ответственность: б) по суду ... более высокую по степени меру наказания за совершенное преступление. Возбуждение уголовного преследования работников милиции производится на общих основаниях, путём подачи соответствующего заявления в народный суд или в революционный военный трибунал».

Деятельность милиционеров определялась, в частности, специальной *Εἰρηδοξοεαε ἀειῆνοίυι ἰεεεοεῖάδαῖ* от 16 февраля 1920 г.<sup>21</sup> «Главными» их обязанностями являлись: «охрана внешнего порядка и гражданской безопасности и защита всех и каждого от всяких обид и насилий»; наблюдать и «доносить начальству» о «всех дошедших сведениях и слухах о замышляемых беспорядках и преступлениях, принимая «все зависящие меры к прекращению таковых»; оказывать «всяческое содействие ... следственным и судебным властям».

<sup>19</sup> СУ РСФСР. 1919. № 13. Ст. 133.

<sup>20</sup> СУ РСФСР. 1920. № 79. Ст. 371.

<sup>21</sup> ГАРФ, ф. 393, оп. 23, д. 64, л. л. 12 – 13.

Ею предписывалось: «До прибытия на место судебных властей» милиционер обязан был:

- «арестовать подозреваемого в совершении преступления, хотя бы пострадавшие от преступления просили этого и не делать» - при наличии «условий», перечисленных в Инструкции (когда подозреваемый застигнут при самом совершении преступления или тотчас после совершения, пострадавшие прямо укажут на него и др.);

- «тщательно обыскать и отобрать оружие и орудия преступления, если таковые окажутся»;

- «Потерпевшие и свидетели должны быть немедленно с подозреваемым направлены в район».

В Инструкции указывалось, что «За побег арестованного милиционер подвергается наказанию по суду».

Предпринимались попытки упорядочить производство отдельных следственных действий. Проведение **обысков** регламентировалось, например, Приказом Начальника милиции РСФСР от 16 марта 1921 г. № 24 «*О правилах производства обысков*».<sup>22</sup> Обращает на себя внимание п. 1 Приказа, который гласит: «Обыск есть вторжение в наиболее скрытую сферу частной жизни граждан, поэтому он должен производиться лишь в случае крайней необходимости». Такими случаями являются «подозрение обыскиваемого в совершении преступления», предложение соответствующего органа власти, «основательно проверенное устное или письменное заявление стороны».

*Поводом к обыску* служит «вполне основательное подозрение в том, что в местах, которые должны быть обысканы, скрываются: а) необходимые для дела вещественные доказательства; б) разыскиваемый преступник».

Обыск производится по общему правилу днем («Причина, по которой обыск производится ночью, должна быть указана в протоколе»), «только по ордеру, выданному начальником уголовно – розыскного учреждения».

---

<sup>22</sup> ГАРФ, ф. 393, оп. 31, д. 341, л л. 46 – 48.

В Приказе разъясняется также, как именно должен действовать «агент» в той или иной ситуации (например, «если дверь помещения закрыта», обыскиваемый выдает себя за другое лицо и т. д.).

Тут же поясняется, что «Руководящий обыском агент не должен принимать участие в обыске, - он только наблюдает».

Вообще же расследование преступлений в самом начале октябрьской революции было возложено Декретом о суде, принятом 22 ноября (5 декабря) 1917 г. Советом Народных Комиссаров РСФСР,<sup>23</sup> на местных судей. Для производства предварительного следствия по делам, подсудным революционным трибуналам, при губернских и городских советах создавались особые следственные комиссии. По Положению о военных трибуналах, утвержденному ВЦИК 12 апреля 1919 г.<sup>24</sup> ВЧК имела право, не прибегая к расследованию, применять меры непосредственного принуждения вплоть до расстрела.

В п. 8 Декрета СНК от 21 февраля 1918 г. «Социалистическое отечество в опасности»<sup>25</sup> предписывалось: «Неприятельские агенты, спекулянты, громилы, хулиганы, контрреволюционные агитаторы, германские шпионы расстреливаются на месте преступления».

В соответствии с «Положением о народном суде РСФСР»<sup>26</sup> 1920 г. производство предварительного следствия возлагалось на народных следователей. Однако, дела, подсудные революционным трибуналам, по-прежнему расследовались органами ВЧК.

Считается, что милиции в предварительном расследовании преступлений отводилась в то время «вспомогательная и первоначальная по отношению к предварительному следствию»<sup>27</sup> роль. Данный вывод вроде бы подтверждается Циркуляром НКЮ РСФСР от 17 января 1922 г. «О

---

<sup>23</sup> СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.

<sup>24</sup> СУ РСФСР. 1919. № 13. Ст. 132.

<sup>25</sup> Декреты советской власти. Т. 1. С. 490-491. (Семенов В.М. Суд и правосудие, 1976, с. 87).

<sup>26</sup> СУ РСФСР. 1920. № 83. Ст. 407.

<sup>27</sup> Семенов В. М. Организация суда и прокуратуры в СССР. Учебное пособие. – Свердловск. 1973. С. 234.

*взаимоотношениях органов следствия с органами милиции и уголовного розыска».*<sup>28</sup> Он предписывал:

1. «Предварительного следствия по делам, не предусмотренным ст. 7 Положения о народном суде, по общему правилу производиться не должно, и народный суд по поступлении к нему милицейского дознания должен немедленно назначить дело к слушанию».

2. Если же народный суд признает необходимость производства предварительного следствия по делу, то он «должен постановить об этом определение» и «довести до сведения подлежащего народного следователя».

3. «Народные следователи по поступлении к ним дела, если не признают возможным ограничиться произведенным ... дознанием (ст. 14 Инструкции народным следователям), должны производить предварительное следствие непременно лично...».

В Циркуляре указывалось, что «Милиция и уголовный розыск являются органами подсобными», которым можно поручать «лишь исполнение отдельных действий». Но одновременно в нем содержится подтверждение самостоятельности и самодостаточности дознания: возможность слушания в суде по материалам «милицейского дознания», предоставление следователю права ограничиться произведенным милицией дознанием.

В феврале 1918 года учреждается **Уголовный розыск**<sup>29</sup>. Его обязанностями были раскрытие преступлений и розыск лиц, их совершивших, а также производство предварительного расследования в форме дознания. Вначале он находился в ведении Народного Комиссариата юстиции, но затем, довольно скоро, был передан НКВД.

Считается, что «Юридической базой советского уголовного розыска стало»<sup>30</sup> *Положение «Об организации отделов уголовного розыска» от 5*

---

<sup>28</sup> ГАРФ, ф. 393, оп. 37, д. 13, л. 21.

<sup>29</sup> СУ РСФСР. 1918. № 75. Ст. 813.

<sup>30</sup> Милиция России: документы и материалы. 1917 – 1999. Т. 1. 1917 – 1934. Авт. - сост.: А.Я. Малыгин, Р.С. Мулукаев, Б.В. Чернышев, А.В. Афанасьев, А.В. Лобанов. – Саратов: СЮИ МВД России. 2000. С.6.

октября 1918 г.<sup>31</sup> В нем указывается, что отделы создаются «для охраны революционного порядка путём **негласного расследования** преступлений уголовного характера и борьбы с бандитизмом ... при всех губернских управлениях ... милиции, в городах... и посадах с народонаселением не менее 40 000... жителей».

«Для общего руководства и управления деятельностью в РСФСР уголовно-розыскного дела при главном управлении советской рабоче – крестьянской милиции НКВД создается особое отделение – Центральное управление уголовного розыска».

Циркуляром Главного управления советской рабоче-крестьянской милиции от 12 декабря 1918 г.<sup>32</sup> всем исполкомам предписывалось создать в губернских управлениях милиции **уголовно – розыскные** или **уголовно – следственные столы** « ... для неослабного наблюдения над преступностью». В их ведении «должны находиться уголовный розыск и следствие».

В 1919 г. была разработана и разослана на места *Είη ὁ δέσπυς Ἀεααί ἰαῖ οἰδαεαί εὔ ἠααὸ ἠεῖε Βααί: α-εδαῖ ὀϋῖ ἠεῖε ἰ εεεὸεε ἰῖ αῖεῖαῖ ἰ ὀ δῖαῖε*<sup>33</sup> Документ любопытный. В нем отражаются не только организация и деятельность уголовного розыска в целом, но и роль его сотрудников в зарождающемся советском уголовном процессе. Поэтому он заслуживает хотя бы краткого, в пределах исследуемой проблемы, изложения.

Инструкцией предписывалось, что все отделения уголовного розыска подчиняются Центральному управлению уголовного розыска.

«Сотрудники уголовного розыска обязаны собирать и принимать сведения о совершенных преступлениях из всевозможных источников, как-то: а) народная молва;.б) доносы;.в) заявления лиц...г) заявления очевидцев; д) сообщения учреждений, организаций и должностных лиц; е) жалобы

<sup>31</sup> ГАРФ (Государственный Архив Российской Федерации), ф. 393, оп. 6, д. 4, л. 33.

<sup>32</sup> ГАРФ, ф. 393, оп. 6, д. 4, л. 104.

<sup>33</sup> Нормативные акты о строительстве и деятельности советской милиции в 1917 – 1920 гг. – М. 1968. С. 97 – 140.

жертв преступлений; 3) явки с повинной». Инструкцией разъясняется, как следует относиться к тому или иному источнику сведений о преступлении, устанавливается порядок приёма письменного и «словесного» заявления («показания»), явки с повинной.

«По получении сведений о совершившихся преступлениях *отделение уголовного розыска* должно: немедленно приступить к «первоначальному розыску и дознанию», «тщательно сохранять следы преступления и принимать меры к обнаружению виновных», немедленно уведомить местную следственную комиссию, «не прерывая начального розыска, дознания»; «представить произведенное дознание в следственную комиссию, народный суд или революционный трибунал по подсудности, продолжая в случае необходимости начатые дознание и розыск, согласуя свои действия с указаниями подлежащих судебных властей».

«В подлежащих случаях отделение уголовного розыска производит дознания», поддерживает тесные контакты с органами судебной власти и «общей милиции». «В особых случаях, по поручению своего начальника, *тòднàí èé* производит розыск и дознание...расследование по делу единолично или совместно с другими при их содействии». «Дознание по делам политическим (контрреволюция, саботаж, шпионаж) сотрудниками уголовного розыска не производятся, а о таковых преступлениях сообщается в подлежащую Чрезвычайную комиссию или революционный трибунал».

Кроме того «Сотрудники уголовного розыска обязаны выполнять ...поручения судебных властей и общей милиции по расследованию преступлений, розыску и задержанию виновных, а также по производству отдельных следственных действий, как – то: опросы, обыски, выемки. Поручения судебными властями даются через отделения уголовного розыска письменно».

Сотруднику уголовного розыска вменяется в обязанность задерживать подозреваемых в случаях, перечисленных в Инструкции, и предоставляется право «брать под стражу» - но «с чрезвычайной осторожностью в случае

крайней необходимости», при наличии к тому оснований и особого постановления, в котором указывается «основание для задержания».

«О каждом арестованном отделение уголовного розыска не позднее 3 суток извещает народный суд или следственную комиссию по подсудности, от которого зависит освободить ли задержанного или постановить о дальнейшем содержании его под стражей». «В случае необходимости по ходу дела в дальнейшем задержании арестованного начальнику уголовного розыска предоставляется право за собственной ответственностью задерживать таковых лиц не более 15 дней».

Вслед за этим документом последовали подготовка и внедрение в практику ряда других ведомственных нормативных актов разного названия и различного содержания. Одним из них служит разъяснение «*Í á íáýçáí í îñòÿõ ðíçúñéí íé í èèèöèè Áèàáí íã õí ðàáèáí èÿ ñáíòñéí è ðááí÷á - èðáñòÿÿí ñéíé í èèèöèè ÐÑÓÑÐ*» от 1 ноября 1920 г.<sup>34</sup>

В железнодорожной милиции в 20-ые года была создана «железнодорожная следственно – розыскная милиция». Организация и деятельность её определялась специальной Инструкцией «*Í í îðáííèçàöèè æáèçáçí íáíðíæíé ñèáññòáííí - ðíçúñéí íé í èèèöèè*» от 25 ноября 1920 г.<sup>35</sup> В тексте Инструкции железнодорожная следственно – розыскная милиция именуется также как «следственно – розыскной орган линии дороги», «следственно – розыскное учреждение» (параграф 4).

Ею устанавливается, что данный вид милиции организуется «Для борьбы с хищениями грузов и ж.- д. имущества, а равно и другими преступлениями». Сотрудниками её являются инструктора, **следователи**, старшие и младшие агенты. Непосредственно руководящим органом данной милиции служит «подотдел ж.- д. следственно – розыскной милиции **Центророзыска**. «Линейное управление», оказывается, ведёт **следствие** по

<sup>34</sup> ГАРФ, ф. 393, оп. 23, д. 16, л л. 49 – 51.

<sup>35</sup> ГАРФ, ф. 393, оп. 23, д. 106, л. 1 – 10б.

особым поручениям **подотдела следственно – розыскной милиции Центrorозыска**, а также по наиболее сложным делам...».

В 1919 – 1920 гг. органы уголовного розыска проводили предварительное следствие по большинству уголовных дел, поскольку «следственные комиссии при местных советах – органы предварительного следствия – не успевали расследовать все уголовные дела». В связи с этим «в апреле 1920 г. было проведено слияние органов уголовного розыска и органов следствия. В утвержденном НКВД РСФСР Положении о следственно – розыскной милиции подчеркивалось, что главными её задачами являются «предупреждение, пресечение, раскрытие, расследование уголовно наказуемых деяний и дальнейшее направление произведенных расследований».<sup>36</sup> Считается, что «в конце 1920 г., после введения института народных следователей в системе Наркомюста, милиция перестала выполнять функции органов предварительного следствия».<sup>37</sup> Полагаем, что подобный вывод не соответствует действительности, что подтверждается, в частности, многими изданными впоследствии документами.

К сказанному выше следует добавить, что уже тогда, точнее, в конце 1919 г., в милиции стали создаваться **научно-технические подразделения**. При Центrorозыске был учрежден кабинет судебной экспертизы. В его задачи входило: постановка научной экспертизы на местах; обучение агентов уголовного розыска научным методам расследования преступлений.<sup>38</sup>

Подводя итог данному периоду статута милиции, следует отметить, что милиция недолго оставалась органом поддержания революционного порядка. Новая власть вынуждена была возлагать на неё всё новые и новые функции, в том числе борьбу с преступностью. Последнее обусловило возникновение деятельности милиции по уголовным делам в виде дознания и, даже,

---

<sup>36</sup> Власть Советов. 1923. № 11 – 12. С. 60.

**Полиция** и милиция России: страницы истории./А. В. Борисов, А. Н. Дугие, А. Я. Малыгин и др. – М. : Наука. 1995. С. 107 – 108.

<sup>37</sup> **Полиция** и милиция России: страницы истории./А. В. Борисов, А. Н. Дугие, А. Я. Малыгин и др. – М. : Наука. 1995. С. 107 – 108.

<sup>38</sup> Там же, с. 108.

«следствия», а также выполнения поручений судов, следственных комиссий и народных следователей.

Следует согласиться с утверждением, что «ленинская идея милиции в Советском государстве так и не получила своей реализации, поскольку ослабляла его жизнеспособность. Менее чем через год после прихода к власти большевиков милиция, будучи освобожденной от функций армии и преобразованной в профессиональную государственную структуру, была превращена в полицию, которой продолжает оставаться и сейчас»<sup>39</sup>.

**Третий период** – с момента принятия УПК РСФСР 1922 г. до судебной реформы 1958 – 1960 годов.

Этот период характеризуется тем, прежде всего, что в начале 20 – х годов принимаются два Уголовно – процессуальных кодекса РСФСР. Таким образом, под деятельность милиции по уголовным делам подводится правовая основа.

Первый Уголовно-процессуальный кодекс советской России - «*Óäéíáíí - Íðíöáííáéüüúé Èíäáéí Ð. Ñ. Ó. Ñ. Ð.*» был принят Постановлением III сессии ВЦИК от 25 мая 1922 года и «введен в жизнь» с 1 июля 1922 года. Он определял «порядок производства уголовного дела» (ст. 1), равно – «производство по уголовному делу» (ст. 22 ч. 2), обозначал субъектов, осуществляющих уголовное судопроизводство, и их компетенцию.

В качестве участников уголовного процесса предусматривались, в частности, органы дознания (ст. 5, 98 – 112, 225 – 228, 238, 251, 253, 418, 419). Наряду с ними названы были «розыскные органы Республики» (ст. 420) и «лицо, производящее дознание» (ст. 47 п. 3). Определения им, однако, не давалось.

Среди органов дознания на первое место законодатель поставил «*íðáííú Í èëëöëë è Óäéíáííáí ðíçúíéä*» (ст. 102 п. 1 УПК). Тем самым

---

<sup>39</sup> Кондрашов Б. П., Соловей Ю.П., Черников В. В. Российский закон о милиции. – М.: МП «Вердикт», 1992. С. 37.

констатировалось, во – первых, что милиция и уголовный розыск – это разные, самостоятельные, организационно не связанные друг с другом учреждения. Далее необходимо отметить, что органами дознания признавались не милиция и уголовный розыск в целом, а их *органы*, то есть отдельные их составляющие, подразделения, какие – в Кодексе не указывалось. Наконец, нужно заметить, что органам милиции отдавалось очевидное предпочтение.

В **обязанности** рассматриваемых органов дознания входило «*αἰτιώσεσιν αἰεὶ ἐὰν ὀφείλωσιν ἀποδοῦναι τὴν ἀσφάλειάν τινι ὀφειλόμενον*» (Глава VII, ст. 96 – 101) и «*αἰτίαι ἐὰν*» (Глава VIII, ст. 102 – 109). Кроме указанных выше функций органы милиции и уголовного розыска обязаны были выполнять поручения следователя по уголовным делам, «по которым «начато предварительное следствие» (ст. 112 ч. 2).

Закон обязывал принимать «все заявления» (ст. 99). При этом обязательным являлось разъяснение заявителю об ответственности за «ложный донос» (ст. 97). Если заявление было «словесным», то оно «заносились» в протокол, который подписывался заявителем (ст. 97). Анонимные заявления могли служить поводом к «возбуждению уголовного преследования» только после предварительной **негласной** проверки их органами дознания (ст. 98).

«Усмотрев из самого заявления или сообщения отсутствие в деле признаков преступления», органы милиции и уголовного розыска должны были отказать «в производстве дознания» и объявить об этом «заинтересованным лицам или учреждениям» (ст. 100 ч. 1).

При наличии поводов, указанных в ст. 96 УПК, и «*наличии в заявлении указаний на ἄποδοσιν преступления*» органы милиции и уголовного розыска «приступают к производству дознания» (ст. 101 п. 1). Данный вид предварительного расследования осуществлялся также в случаях направления прокурором или судом дела для производства дознания (ст. 101 пункты 2 и 4, 251 ч. 3, 418).

В соответствии со ст. 103 УПК на органы милиции и уголовного розыска возлагалось **принятие мер** «*ê òîá ÷òíáú* до начала предварительного следствия или до разбора дела по существу, если предварительное следствие не производится, *áúèè ìõðáíáí ú ìèááú ïðáíòóí'èáíèý è áúèà áíòðáíáíà äëý ïíáíçðááááí íã áíçì íæíííòü ìèðúòüü»*.

«При производстве дознания могут быть *ííðáøèáááí ú* (выделено нами -) подозреваемые лица и свидетели» (ст. 104). Выемки, обыски, осмотры и освидетельствования могли быть произведены «в тех случаях, когда имеются достаточные основания полагать, что следы преступления и другие вещественные доказательства могут быть уничтожены или скрыты» (ст. 104). Задержание подозреваемого в совершении преступления допускалось, но «лишь как мера предупреждения уклонения подозреваемого от следствия и суда» и только в случаях, перечисленных в законе (ст. 105).

В соответствии с ст. 470 и 475 УПК милиция являлась одним из органов, на которую возлагалось исполнение наказания.

Не прошло и года, как ВЦИК своим постановлением от 15 февраля 1923 года утверждает **новый Уголовно–Процессуальный Кодекс Р. С. Ф. С. Р.**<sup>40</sup>

В нем, в отличие от прежнего, деятельность органов милиции и уголовного розыска как органов дознания несколько видоизменяется и до некоторой степени упорядочивается.

В Кодексе появляется ст. 98, которой устанавливалось: «Деятельность органов дознания различается в зависимости от того, действуют ли они по делам, по которым производство предварительного следствия является обязательным, или же по делам, по которым акты их могут послужить основанием к преданию суду без производства предварительного следствия».

<sup>40</sup> СУ РСФСР. 1923. № 7. Ст. 106.

УПК 1923 г. статьей 101 определил, что **при производстве дознания по делам, по которым предварительное следствие необязательно**, надлежит руководствоваться следующими правилами, изложенными в Главе девятой «Общие условия производства предварительного следствия». Первое - обязательность установления имеющих значение для дела обстоятельств (111-113). Второе - недопустимость «публичного оглашения» добытых дознанием данных без разрешения (ст. 115). Третье – возможность соединения в одном производстве дел (ст. 117).

Ею рекомендовалось также соблюдать установленный УПК порядок: допроса свидетелей, вызова и допроса эксперта (ст. 162 – 174), обыска и выемки (ст. 175 – 188), осмотра и освидетельствования (ст. 189 – 195). Любопытно, что статья 195 предписывала: «Протоколы вскрытия и освидетельствования составляются врачом» и подписываются лицом, производившим указанные следственные действия.

Что касается иных следственных действий, то « в случае необходимости их производства» органы дознания должны были испрашивать «разрешение следователя или прокурора, если по каким-либо причинам разрешение следователем дано быть не может» (ст. 101).

В случаях, когда «дознанием добыты данные, по которым обязательно предварительное следствие, органы дознания передают весь материал следователю немедленно по выполнению ими действий, указанных в ст. 99, «не выжидая конца месячного срока, установленного для производства дознания» (ст. 106 УПК).

Если же « дознанием добыты данные, изобличающие кого – либо в совершении преступления, за которое высшее наказание, согласно Уголовному Кодексу, может быть назначено в виде лишения свободы на срок до одного года, то весь материал дознания направляется органами дознания непосредственно *à lui* которому подсудно данное дело» (ст. 105 п. 2 УПК).



НКВД так составлено, что оставляет желать много лучшего и за все время своего действия полностью в жизнь не проводилось вследствие большой путаницы, которую оно вводит в организацию наркомата, и полнейшей неясности и условности в формулировке задач наркомата».<sup>42</sup>

Возможно, что в силу этой оценки А. Белобородовым рассмотренного выше документа в *Ἰεῖτα αἰεὲ ἰ Ἰαδῖαι ἰ ἑῖ ἐπῖαδὲ αὐὰ αἰ ὀὀδαῖ ἰ εὐ ἄαε* **ВНОВ** утвержденном Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР 28 марта 1927 г.),<sup>43</sup> описанные выше подробности организации и деятельности милиции и уголовного розыска были опущены. В части, касающейся производства по уголовным делам, им устанавливалось только, что на НКВД (не органы милиции и уголовного розыска, а Комиссариат в целом - ) возлагаются:

- «производство розыска и дознаний по уголовным преступлениям»,
- регистрация и учёт преступников, а также
- другие мероприятия по борьбе с преступностью (ст. 6);
- организация мест заключения и управление ими (ст. 11).

Однако, первым документом, определяющим милицию, нужно считать **Положение о Рабоче-крестьянской милиции**, утвержденное Постановлением СНК СССР 25 мая 1931 г.<sup>44</sup>

По Положению милиция являлась «административно – исполнительным органом Советской власти. На неё была возложена, в частности, борьба с преступностью и расследование дел о преступлениях (ст. 1).

В связи с этим милиции были предоставлены права:

- вызывать в установленном порядке граждан в качестве подозреваемых, свидетелей, экспертов и понятых по находящимся в производстве милиции делам о преступлениях; в случае неявки этих лиц подвергать их принудительному приводу;

<sup>42</sup> Указ выше «Полиция и милиция России ...С.116

<sup>43</sup> СУ РСФСР. 1927. № 47. Ст. 315.

<sup>44</sup> СЗ СССР. 1931. № 33. Ст. 247.

- входить в жилые и иные помещения при преследовании и розыске лиц, подозреваемых в совершении преступления или бежавших из-под стражи;

- производить при расследовании аресты, обыски и выемки в порядке, установленном уголовно – процессуальным законом.

Об организации **органов уголовного розыска** и деятельности их в уголовном производстве некоторое представление дает Инструкция НКВД РСФСР от 20 марта 1928 г. «*О работе органов уголовного розыска*».<sup>45</sup>

В ней говорилось, что «Борьба органов уголовного розыска с уголовной преступностью осуществляется в трех основных видах: в предупреждении готовящихся в пресечении начавшихся и раскрытии совершенных» (параграф 2). «Средствами» её осуществления «служат»: **наблюдения** за преступным элементом, ... **производство негласного розыска** о происшествиях, заключающих в себе признаки преступных деяний, **производство дознаний** по уголовным преступлениям, кроме дел, отнесенных к другим органам дознания: ГПУ, наружной милиции и органов инспекции податной, санитарной, технической, торговой и труда - и **производство отдельных действий по поручению следователя, прокуратуры и суда**».

Инструкцией устанавливались **права и обязанности** должностных лиц, в том числе и в уголовном производстве. Так, **начальник** уголовного розыска обязан был «сам прибыть на место совершения преступления и принять на себя руководство по его расследованию, а в случае надобности – и непосредственное производство дознания» (параграф 9). **Помощнику начальника** уголовного розыска могло быть поручено «производство розыска и дознания по более важным делам» (параграф 10). **Инспекторы** «лично или через прикомандированных к ним пом. инспекторов и агентов производят дознания и розыскные действия по всем происшедшим в их районах или относящимся к ведению их бригад уголовным преступлениям» (параграф 11), ежедневно докладывают начальнику о всех происшествиях и преступлениях,

---

<sup>45</sup> Действующие распоряжения по милиции. 2-е изд. – М. 1928. С. 334 – 336.

имевших место за истекшие сутки, о производящихся дознаниях, ходе работ по розыску, полученных негласных сведениях, слухах и доносах и задержанных лицах с указанием причин их задержания».

В этот период краткость и неопределенность норм УПК «восполняется» столь же неопределенными, не корреспондирующими с законом и между собой, противоречивыми ведомственными установлениями.

Кроме приведенных выше документов одновременно существовали подзаконные акты, которые устанавливали иной, нежели это было предусмотрено УПК, порядок деятельности милиции и уголовного розыска - инструкции по борьбе с отдельными видами преступлений, Устав службы милиции, Правила о производстве дознаний, инструкции отдельным должностным лицам милиции – участковому надзирателю, участковому инспектору в сельских местностях и др.

В этом отношении примечательна совместная НКВД и НКЮ РСФСР *Инструкция от 5 февраля 1927 г. «О борьбе с хулиганством»*.<sup>46</sup> Инструкцией предусматривалось, что «Мероприятия в области ...судебной борьбы с хулиганством заключаются: 2) в упрощении порядка возбуждения и производства дел о хулиганстве».

Она содержит специальный раздел **II.Порядок возбуждения и производства дел о хулиганстве**. В этом разделе даются следующие установки.

«7. В случае совершения хулиганского поступка в условиях полной очевидности и бесспорности органы милиции дознаний не производят, а ограничиваются составлением протокола с изложением в нем обстоятельств дела с указанием фамилии, имени, отчества и местожительства причастных к делу лиц.

8. Во всех остальных случаях дознания производятся органами милиции с наибольшей быстротой и устранением излишних стеснений для граждан, привлекаемых в качестве свидетелей, для чего допрос этих граждан

---

<sup>46</sup> Действующие распоряжения по милиции. 2-е изд. М. 1928. С. 229 – 231.

должен производиться без всякой задержки и в наиболее удобное для всех время, а в случае возможности – в месте их жительства. Допрос должен производиться с наивозможной полнотой и точностью во избежание необходимости вызова граждан для дачи дополнительных показаний.

9. Составленные органами милиции протоколы немедленно направляются в дежурную камеру суда, а где таковых не имеется – в соответствующий нарсуд вместе с задержанными, если дело, согласно ст. 74 УК редакции 1926 г., подлежит преследованию в судебном порядке. В таком случае, если за нарушение предусмотрен административный порядок ответственности, дело направляется в соответствующий административный орган».

Определенные сведения о характере деятельности отдельных должностных лиц милиции в уголовном судопроизводстве имеются в нормативных актах, которые регламентировали их работу.

Вслед за введением в действие УПК появилась на свет *Инструкция участковому надзирателю* от 17 ноября 1923 г.<sup>47</sup>. Участковый надзиратель определялся как «должностное лицо милиции, надзору и охране коего поручен определенный участок города или поселения городского типа». Он обязан был, в частности, «обнаруживать, предотвращать и пресекать уголовные преступления в пределах, установленных Уставом службы милиции и правилами о производстве дознаний органами милиции» (ст. 2 п. б).

По *Положению об участковом инспекторе в сельских местностях* от 31 мая 1930 г.<sup>48</sup> в его обязанности входило предотвращение, обнаружение и расследование преступлений (ст. 16) и «содействие прокурорскому надзору и судебно – следственным органам в делах обнаружения и расследования преступлений по их постановлениям» (ст. 29).

---

<sup>47</sup> Милиция. Документы и материалы...2000. С.170 – 172.

<sup>48</sup> Бюллетень НКВД РСФСР. 1930. № 17. С. 333 – 336.

Вполне естественно, что в результате неопределенности в регламентации деятельности органов дознания на досудебном этапе уголовного судопроизводства на местах учреждался ведомственный порядок производства по уголовным делам, стихийно создавалась местечковая «законность» и стремление во что бы то ни стало «сохранить законность калужскую в отличие от законности казанской».<sup>49</sup> Подобное «правотворчество» ни к чему хорошему не приводило, неизбежно отрицательно сказывалось на состоянии борьбы с преступностью.

Учитывая это, 5 декабря 1928 г. был издан Циркуляр НКВД РСФСР начальникам адм.отделов краевых, областных и губернских исполкомов «*О выделении в органах милиции специального кадра лиц для ведения дознаний*».<sup>50</sup> В нём отмечается: «неудовлетворительное состояние работы названных органов по производству дознаний. Дознания производятся недостаточно полно и без выяснения всех существенных обстоятельств дела, что во многих случаях обуславливает возвращение дознаний судебно – следственными органами к доследованию; при производстве дознаний нарушаются основные требования УПК и действующие по этому вопросу требования НКВД и НКЮ; значительный процент дел по дознаниям находится в производстве органов милиции свыше месячного срока, установленного ст. 105 УПК; процент раскрываемости уголовных дел сравнительно невысок».

Констатируется также, что «Недостатки эти вызываются тем, что работе органов милиции по производству дознаний не уделяется надлежащего внимания, что ведение дознаний поручается лицам, не обладающим надлежащей в этом отношении подготовкой и опытом, и что, кроме того, лица, ведущие дознания, перегружены другими обязанностями и не в состоянии поэтому отнестись к производству дознаний с достаточной энергией и внимательностью».

---

<sup>49</sup> В.И. Ленин. Полн. Собр. соч. Т. 45. С. 198.

<sup>50</sup> Бюллетень НКВД РСФСР. 1928. № 45 (300). С. 919 – 920.

«Для устранения отмеченных недостатков в работе по производству дознаний необходимо, по мнению НКВД, провести спецификацию этой работы, возложив её ведение на специально для этой цели выделенных и надлежащим образом подготовленных работников милиции».

По сути, выше приведенными нормативными актами уголовно – процессуальная деятельность, возложенная на органы милиции и уголовного розыска, то есть на учреждения милиции и уголовного розыска, их подразделения, вопреки УПК перелагалась на должностных лиц – милиционеров и сотрудников уголовного розыска. Кроме того, они устанавливали свой, отличный от предусмотренного УПК, порядок деятельности указанных органов.

Существенное влияние на деятельность милиции и уголовного розыска как органов дознания оказывали Циркуляры Прокуратуры СССР, устанавливающие свои, подчас отличные от УПК, правила применения уголовно-процессуальных норм.

Так Циркулярное письмо Прокуратуры СССР от 13 августа 1934 г. констатировало, что «В работе органов расследования установился недостаточно ответственный подход к вопросу о возбуждении уголовного дела». Отмечалось, что «уголовное дело начинается» по любому сообщению, любой жалобе. В результате «граждане нередко привлекаются к уголовной ответственности по весьма шатким основаниям», бесполезно тратятся время и государственные средства, граждане отрываются от работы и испытывают «ненужные стеснения», суды загромождаются делами, «не имеющими никакого значения». «Для устранения подобных явлений» предлагалось, в частности: «до изменения в законодательном порядке» ввести «правило, что возбуждение уголовного дела и начало расследования могут иметь место лишь по мотивированному постановлению соответствующего следственного органа, утвержденному прокурором».

Для устранения «основного дефекта предварительного производства» - его «чрезмерной длительности» «органам расследования и прокуратуры»

предписывалось «следствие» завершать в 10—20 дней. «Отсрочка окончания расследования допускается мотивированным постановлением прокурора, приобщаемым к уголовному делу».<sup>51</sup>

В 1934 «Главное управление рабоче-крестьянской милиции и уголовного розыска» было преобразовано в Главное управление рабоче-крестьянской милиции (Постановление ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. об образовании НКВД СССР).<sup>52</sup> Уголовный розыск становится частью милиции. Деление органов дознания на органы милиции и органы уголовного розыска исчезает. В связи с этим в УПК РСФСР в числе органов дознания обозначаются лишь «органы Рабоче – крестьянской милиции». Тем самым круг обязанностей милиции, в том числе в уголовном судопроизводстве, значительно расширился. Милиция расследует даже дела, подследственные следователям. Прокурор СССР в приказе от 2 апреля 1937 г. № 18/26<sup>53</sup> сетует, что милицией расследуется значительное число дел, подследственных народным следователям и считает, что «Такое положение дел...недопустимо», ибо нарушает установленные законом правила о подследственности. Но в принципе он допускает передачу в органы милиции дел, подследственных следователю, однако лишь «в самых исключительных случаях (отсутствие следователя, необходимость сложных и срочных розыскных действий и т. п.)». Более того, Циркуляром Прокуратуры СССР и НКВД 1938 г № 7 предписывалось, что по делам, «возникшим в результате агентурно – оперативной работы милиции» расследование «ведется органами милиции», «заканчивается милицией независимо от их характера и статей УК, по которым они возбуждены». Оконченные производством дела передаются прокурору для направления в суд и «не должны передаваться следователям для повторного производства следственных действий».<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР. С изменениями на 1 декабря 1938 г. Официальный текст с приложением постатейно - систематизированных материалов. М. 1938. С. 145 – 148.

<sup>52</sup> СЗ СССР. 1934. № 36. Ст. 283.

<sup>53</sup> См. упомянутый УПК РСФСР изд. 1938 г. С. 151 – 152.

<sup>54</sup> См. упомянутый УПК РСФСР изд. 1938 г. С. 151.

В годы Великой отечественной войны уголовно-процессуальная деятельность милиции в целом и её подразделений была направлена на борьбу с возросшей преступностью, особенно с бандитизмом, преступлениями в сфере незаконного оборота оружия и боеприпасов, преступными деяниями экономической направленности.

В постановлении ЦК КПСС от 12 марта 1954 г. «Об основных задачах МВД». Отмечалось, что сотрудники милиции допускают многочисленные факты грубого произвола и нарушений законности, необоснованных арестов граждан, взяточничества, грубость в обращении с гражданами, формально – бюрократическое отношение к их жалобам. В силу этого преступность по – прежнему оставалась высокой.

Организационной мерой, направленной на улучшение работы милиции, явилось, в частности, образование Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 22 февраля 1955 г. МВД РСФСР.

#### **Четвертый период**

Существенное влияние на статус милиции в уголовном производстве оказала судебная реформа 1958 – 1960 годов. **Уголовно – процессуальное законодательство** не оспаривало её первенства среди других органов дознания, поставив на первое место среди органов дознания (ст. 117 п. 1 УПК).

Уголовно-процессуальный кодекс 1960 года определил *обязанности милиции* как органа дознания.

В отличие от иных органов дознания компетенция милиции не ограничивалась. Она обязана была рассмотреть любое поступившее заявление и сообщение о любом преступлении (ст. 109 УПК), произвести дознание в виде неотложных следственных действий по любому делу (ст. 119 УПК), полное расследование преступлений, отнесенных к её подследственности (ст. 120 УПК).

По отдельной категории дел (ст. 414 УПК) обстоятельства преступления устанавливались ею в так называемой протокольной форме досудебной подготовки материалов (ст. 415 УПК).

Являясь органом дознания, милиция обязана была возбуждать уголовные дела в каждом случае обнаружения признаков преступления и принимать меры к раскрытию уголовно – наказуемого деяния (ст. 3 УПК).

В соответствии с УПК она должна была выполнять поручения и указания следователя о производстве розыскных и следственных действий, а также его требования об оказании ему содействия при проведении отдельных следственных действий (ст. 119, 127).

В её обязанности входили розыск обвиняемого (ст. 196) и привод его (ст. 147), участие в исполнении приговора и иных решений суда по уголовным делам.

Одновременно продолжались попытки определить правовой статус милиции как государственного органа. 8 июня 1973 года появилось Положение о советской милиции<sup>55</sup>. 6 марта 1991 г. был принят Закон СССР «О советской милиции» и на его основе – Закон Российской Федерации «О милиции» от 18 апреля 1991 года.

В настоящее время организация и деятельность милиции определяются Федеральным законом РФ «О милиции» от 31 марта 1999 года<sup>56</sup> с последующими изменениями и дополнениями его.

Но, если исходить из ч. 1 ст. 4 Закона о милиции, то **«правовую основу деятельности милиции»** составляют Конституция Российской Федерации, Закон о милиции, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, международные договора Российской Федерации, конституции, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. В части второй этой статьи добавляется, что «В своей деятельности милиция руководствуется также

---

<sup>55</sup> Свод законов СССР. Т. 10. С. 230-235.

<sup>56</sup> Далее Закон о милиции.

законами и иными правовыми актами Союза ССР, действующими на территории Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации».

**Конституция Российской Федерации** является основным законом России. Её нормы в той или иной мере распространяются и на милицию. В частности, из содержания ст. 10 Конституции Российской Федерации следует, что милиция относится к исполнительной власти. В связи с этим милиция, являясь частью государственной власти, и её сотрудники обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ст. 15 ч. 2), а также правила международных договоров (ст. 15 ч. 4).

Права и свободы человека и гражданина (глава 2) являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность исполнительной власти (ст. 18), а, значит, и милиции.

**Закон о милиции** устанавливает, что милиция есть «система государственных органов исполнительной власти» (ст. 1 ч. 1) и «входит в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации» (с. 1 ч. 2). Данный закон определяет, в частности: задачи милиции (ст. 2); принципы и правовую основу её деятельности (ст. 3, 4, 5); организацию (Раздел II, ст. 7 – 9), обязанности и права милиции (Раздел III, ст. 10 – 11) и др.

К сожалению, в законе, части его, касающейся деятельности милиции в уголовном судопроизводстве, содержатся недопустимые противоречия с другими законами, стоящими на более высокой ступени иерархической лестницы (например, обязанность производства ею вопреки УПК экспертиз по уголовным делам – ст. 10 п. 12), дублирование, причем не всегда удачное, положений уголовно – процессуального законодательства.

**К федеральным законам**, регламентирующим деятельность милиции, относятся многие законодательные акты. Укажем лишь на наиболее важные из них с точки зрения определения участия милиции в уголовном судопроизводстве.

Это, прежде всего, Уголовный кодекс Российской Федерации. Затем следует Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, определяющий порядок применения, в том числе милицией, уголовного закона. Кроме того, к ним следует отнести: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»; ФЗ «Об оперативно – розыскной деятельности в Российской Федерации»; ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и иные.

С сожалением следует констатировать явную во многих случаях несогласованность между отдельными институтами, положениями и нормами указанных законов, наличие ряда неустранимых противоречий между ними, создающих непреодолимые иногда трудности милиции в правоприменении, особенно в уголовном судопроизводстве.

Представляется, что под **иными нормативными правовыми актами Российской Федерации** подразумеваются: конституции и законодательство республик, входящих в состав России; уставы и законы краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных округов (ст. 5 ч. 2 Конституции Российской Федерации). Закон о милиции (ст. 4) предписывает, что она в своей деятельности «руководствуется конституциями, уставами, законами и иными правовыми актами субъектов Российской Федерации, изданными в пределах их полномочий».

Территориальная (местная) милиция не вправе их игнорировать, в том числе при осуществлении производства по уголовным делам. Очевидно, что нормы этих правовых актов должны учитываться и «федеральной милицией». Другой вопрос, - в какой мере. Бесспорно, что в случае расхождения законов субъектов России с федеральными законами они не должны применяться.

Милиция в своей деятельности, в уголовном судопроизводстве особенно, руководствуется «**международными договорами Российской Федерации**» (ст. 4 Закона о милиции). К ним следует отнести такие

важнейшие правовые акты, как Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года и иные, в том числе акты, определяющие борьбу с международной преступностью.

Считается допустимым и даже «абсолютно необходимым», «в условиях, по сути, начала становления правового государства, разгула преступности, чрезвычайной медлительности и неупорядоченности законотворческого процесса в стране создание механизма, обеспечивающего оперативную корректировку федерального законодательства, особенно в такой острой сфере государственной деятельности, какой выступает уголовный процесс»<sup>57</sup> - регулирование уголовно - процессуальных отношений **Указами Президента Российской Федерации.**

Наиболее ярким примером регулирования уголовно-процессуальных отношений актами Президента явился Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1994 года № 1226 «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности», вызвавший далеко не однозначную реакцию. Такие «культурные завоевания человечества»<sup>58</sup>, как неприкосновенность личности, презумпция невиновности и другие существенно ограничивались. Указ отменён был 14 июня 1997 года<sup>59</sup>, действовал день в день в течение трёх лет.

Важную роль в регулировании организации и деятельности милиции играют **постановления Правительства Российской Федерации.**

Среди них следует отметить постановления от 7 декабря 2000 г. № 924 «Об окружных подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации», № 925 «*Î î î ä ò ç ä ä ä ä í è ý õ è ð è ì è í ä è ù ù î é ì è è è ò è è*» и № 926 «*Î î î ä ò ç ä ä ä ä í è ý õ ì è è è ò è è î á ù à ñ ò á á í î é á á ç î ä ù ù î ñ ò è*», коими устанавливается их структура, а также порядок создания, реорганизации и

<sup>57</sup> Якупов Р.Х. **Уголовный процесс.** Учебник для вузов. Изд. 2-е, исправл. и доп. Под ред. кандидата юридических наук **В.Н. Галузо.** - М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1999, с. 45.

<sup>58</sup> Выражение П.И. Стучка - первого Народного комиссара юстиции с 1917 г. См. Тезисы П.И. Стучка по реформе УПК. Революция и право.1928. № 1. С.120-125.

<sup>59</sup> СЗ РФ. 1997. № 25. Ст.2898.

ликвидации подразделений криминальной милиции и милиции общественной безопасности<sup>60</sup>.

Наконец, следует отметить наличие множества открытых и закрытых, не корреспондирующих с законами и друг с другом, внутренне противоречивых ведомственных нормативных актов, устанавливающих подчас нормы поведения сотрудников милиции и иных лиц, прямо запрещённые законом, создающих по существу «ведомственный уголовный процесс». В органах внутренних дел, например, учреждается, в частности, особый, отличный от УПК (ч.1 ст.140), порядок производства по предусмотренной законом информации о преступлении. Ими санкционируется установление до возбуждения уголовного дела лицами, осуществляющими оперативно - розыскную деятельность, всех обстоятельств преступления, неофициальное, не в порядке, предусмотренном УПК, представление материалов оперативных разработок следователям, самостоятельное возбуждение этими сотрудниками уголовных дел и производство дознания.

Можно лишь приветствовать развивающийся процесс формирования так называемого «полицейского» права, которое должно объединить правовые положения, входящие пока в различные по своему значению и уровню нормативные акты. Такая кодификация представляется весьма желательной как с точки зрения потребностей самой милицейской практики, так и для широкого круга граждан, которые впервые смогут получить комплексное представление о задачах и предназначении милиции, её обязанностях, правах и возможностях. Представляется, что осведомленность об этом будет способствовать выработке правильного взгляда на милицию и, в частности, налаживанию более конструктивного сотрудничества между органами милиции и общественностью, что является существенным условием в деле укрепления законности и правопорядка.

---

<sup>60</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. № 50 11 декабря 2000 г. Ст.4903, 4904, 4905.