

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Федеральное государственное казенное  
образовательное учреждение высшего образования  
«Орловский юридический институт  
Министерства внутренних дел Российской Федерации  
имени В. В. Лукьянова»

**А. И. Шепарнева**

# **ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

**Учебное пособие**

**Орел  
ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова  
2015**

**УДК 340.15**  
**ББК 67.3**  
**Ш48**

**Рецензенты:**

**Кузнецова Н. М.**, к.пс.н., ведущий научный сотрудник ФКУ НИЦ  
БДД МВД России

**Госсельбах Л. Н.**, начальник правового отдела УМВД России  
по Орловской области

*Шепарнева А. И.*

**Ш48** **История органов внутренних дел : учебное пособие /**  
А. И. Шепарнева. – Изд. доп. и перераб. – Орел : Орловский юриди-  
ческий институт МВД России имени В. В. Лукьянова, 2015. – 142 с.

В учебном пособии в сжатом виде рассматриваются проблемы возникновения и развития системы органов внутренних дел, начиная с периода Древней Руси и заканчивая современным периодом истории России.

Работа предназначена для слушателей, курсантов и практических работников системы органов внутренних дел, студентов юридических факультетов неюридических вузов, а также для всех интересующихся историей органов внутренних дел.

Пособие печатается в авторской редакции.

**УДК 340.15**  
**ББК 67.3**

© ОрЮОИ МВД России имени В. В. Лукьянова, 2015

## Оглавление

|  |            |
|--|------------|
| <b>Введение .....</b>  | <b>4</b>   |
| <b>Глава 1. Предмет истории органов внутренних дел .....</b>   | <b>5</b>   |
| § 1. Предмет, задачи и место истории органов<br>внутренних дел в системе юридических дисциплин .....                     | 5          |
| § 2. Методы историко-правового исследования .....  | 11         |
| § 3. Периодизация курса «История органов внутренних дел».....  | 15         |
| <b>Глава 2. Становление системы органов внутренних дел .....</b>   | <b>18</b>  |
| § 1. Зарождение первых звеньев системы органов<br>внутренних дел .....   | 18         |
| § 2. Укрепление и усовершенствование первых звеньев<br>системы органов внутренних дел в Московском государстве.....      | 21         |
| § 3. Создание специализированных полицейских органов<br>в период становления и развития абсолютизма в России .....       | 27         |
| <b>Глава 3. Развитие полицейских органов в XIX-начале XX вв. ....</b>  | <b>40</b>  |
| § 1. Создание Министерства внутренних дел.<br>Министерство полиции и его функции .....                                   | 40         |
| § 2. Развитие органов политической полиции .....   | 46         |
| § 3. Общая полиция в XIX-начале XX вв. ....  | 48         |
| <b>Глава 4. Организация и развития системы органов<br/>внутренних дел в 1917-1945 гг. ....</b>                           | <b>59</b>  |
| § 1. Создание и развитие органов внутренних дел<br>и государственной безопасности в 1917-1920 гг. ....                   | 59         |
| § 2. Организационно-правовые основы развития<br>советской милиции и государственной безопасности<br>в 1921-1928 гг. .... | 68         |
| § 3. Развитие органов внутренних дел СССР в 1929-1941 гг. ....   | 80         |
| § 4. Система органов внутренних дел в годы Великой<br>Отечественной войны .....  | 86         |
| <b>Глава 5. Развитие органов внутренних дел в послевоенные<br/>годы (1945-1991) .....</b>                                | <b>91</b>  |
| § 1. Особенности развития органов внутренних дел<br>и государственной безопасности СССР (1941-середина 80-х гг.) .....   | 91         |
| § 2. Система органов внутренних дел в годы перестройки .....   | 98         |
| <b>Глава 6. Современное развитие системы ОВД .....</b>   | <b>101</b> |
| <b>Литература .....</b>  | <b>118</b> |
| <b>Приложение 1 .....</b>  | <b>119</b> |
| <b>Приложение 2 .....</b>  | <b>122</b> |

## Введение

Современная действительность не обособлена от прошлого и будущего. Она лишь новая, важная веха в истории. Настоящее, воплощая в себе разносторонние, сложные, подчас противоречивые тенденции прошлого, отрицает отжившее, наделяет перспективное иным качеством, порождает тем самым новые тенденции и явления, закладывающие предпосылки будущего. Знание Отечественной истории государства и права нужно, прежде всего, для того, чтобы глубже понять современную государственность и уметь прогнозировать основные тенденции ее развития в ближайшем будущем.

Российские органы внутренних дел сложились и развиваются вместе с российской государственностью. История их развития свидетельствует о том, что им всегда принадлежала важная роль в выполнении государственных, хозяйственных и общественных функций и обеспечении социальной и политической стабильности, защите прав, свобод и интересов граждан.

В советский период российской истории органы внутренних дел также сыграли большую роль в создании советской государственности, послевоенном восстановлении, реализации крупнейших общегосударственных проектов.

В настоящее время органы внутренних дел реализуют широкий спектр функций, направленных на обеспечение прав и свобод граждан, защиту национальных интересов страны, обеспечение законности и правопорядка. Учитывая особенности экономического и политического положения, активизацию определенных сил, заинтересованных в дестабилизации обстановки в современной России, подрыв доверия между обществом и властью, в том числе путем дискредитации правоохранительных органов, актуальным является сохранение диалога и взаимопонимания между органами правопорядка и гражданами.

Таким образом, чтобы понять современные проблемы, задачи и направления деятельности органов внутренних дел, нужно знать, как они возникли, какие основные этапы прошли в своем развитии, какие причины влияли на становление, развитие, изменение их формы и содержания деятельности.

## Глава 1. Предмет истории органов внутренних дел

### **§ 1. Предмет, задачи и место истории органов внутренних дел в системе юридических дисциплин**

#### **а) Предмет истории органов внутренних дел**

История органов внутренних дел исследует возникновение, развитие и функционирование системы органов внутренних дел, анализирует содержание соответствующих государственно-правовых процессов, развивающихся во времени и пространстве, исследует присущие им причинно-следственные связи, раскрывает конкретно-исторические закономерности.

Таким путем история органов внутренних дел, являясь важной составной частью государства и права России или истории отечественного государства и права, в числе важнейших проблем конкретно исторически изучает особенности функционирования системы правоохранительных органов, их влияние на процессы возникновения и развития прав человека и гражданина, правового государства, федерализма, разделения властей и прочее в нашей стране. Она дает возможность учитывать достижения прошлого, равно как и учиться на ошибках, чтобы их не повторять.

*История органов внутренних дел изучает систему органов внутренних дел в процессе их возникновения и развития в определенной конкретно-исторической обстановке, в хронологической последовательности, на основе выявления как общеисторических закономерностей этих процессов, так и закономерностей, действующих в рамках исторических эпох, которые являются важнейшими ступенями в развитии российского общества.*

Отечественная (общегражданская) история не ставит перед собой задачу подробного рассмотрения всех сторон политико-правовой жизни. Поэтому в качестве самостоятельных курсов, например, изучаются история вооруженных сил, история дипломатических органов и др. Курс истории органов внутренних дел нашей страны является неотъемлемой частью подготовки курсантов и слушателей юридических институтов МВД России.

#### **б) Цель и задачи изучения данной дисциплины**

Основная цель изучения в учреждениях высшего образования МВД России истории органов внутренних дел состоит в формировании у обучаемых прочных понятий исторического развития правоохранительных государственно-правовых институтов, широкого юридического и политического кругозора, необходимого специалисту с высшим юридическим образованием. Являясь важной составной частью одной из фундаментальных юридических дисциплин – отечественной истории государства и права, изучаемых в высших учебных заведениях, история органов внутренних дел призвана создать необходимую базу для последующего изучения учебных

курсов, оказать содействие в воспитании необходимых моральных и профессиональных качеств будущих сотрудников полиции.

Курс истории органов внутренних дел является не общеисторическим, а специально-историческим. Поэтому цель изучения данной дисциплины заключается в обеспечении специальной исторической подготовки курсантов и слушателей, в подкреплении материала, который они получают в результате изучения общегуманитарных, управленческих и других дисциплин, знанием исторического опыта развития органов внутренних дел, что имеет большое теоретическое и практическое значение.

Задачами учебного курса являются:

- усвоение обучаемыми комплекса важнейших фактов истории органов внутренних дел, выработка глубокого понимания основных закономерностей исторического процесса, умения правильно анализировать нормативные правовые акты;

- формирование теоретического мышления и исторического сознания;

- воспитание умения сопоставлять и самостоятельно оценивать политико-правовые доктрины прошлого и современности; выражать и обосновывать свою точку зрения по политико-правовой проблематике.

**в) Место истории органов внутренних дел в системе юридических дисциплин** определяется реалиями объекта исследования. История органов внутренних дел отмечает разнообразие первопричин образования и развития правоохранительных органов. При этом особое значение придается изменению организационно-производственной структуры общества. Кардинально усложнившееся в период разложения первобытнообщинного строя бытие общества, угроза его ослабления, распада и даже гибели стали объективной причиной образования особой, стоящей над ним регулирующей силы, а отсюда и государства, обеспечивающего его жизнеспособность и целостность, с его органами принуждения. Этот длительный и сложный процесс (его, однако, ускоряли экстремальные обстоятельства: угроза внешнего вторжения, например) постепенно приобретал все более отчетливо выраженный политический характер. По мере углубления социального расслоения механизм государства и правоохранительные органы оказывались все более подчиненными верхам общества, ставящими их на службу своим интересам.

В дальнейшем необходимость органов внутренних дел обуславливалась совокупностью причин самого различного, прежде всего общенационального, порядка: обеспечение общественного порядка и безопасности личности, защита от стихийных бедствий, эпидемий, борьба с общеуголовной преступностью, во многом оборона страны и другое, отвечающее интересам общества.

*История органов внутренних дел*, являясь важной составной частью истории государства и права России или истории отечественного государ-

ства и права, тесно связана с *теорией государства и права*. История государства и права России (и история органов внутренних дел) исследует государственно-правовой процесс в его пространственно-временной определенности и выявляет конкретно-исторические закономерности, то есть «историческое». Теория государства и права, опираясь на научные результаты историко-юридических исследований, формулирует, открывает наиболее общие закономерности возникновения, развития и функционирования государства и права, т. е. «логическое». В итоге научно обоснованное раскрытие сути государственно-правового процесса предполагает тесное взаимодействие этих наук.

Отмеченное в полной мере относится и к взаимосвязи всеобщей истории государства и права с *историей политических и правовых учений*, которая изучает возникновение и развитие, социальную эффективность государственных и правовых учений в их исторической конкретности и хронологической последовательности. Значимость этой проблематики применительно к изучению государственно-правовой истории определяется, прежде всего, тем, что люди, ее делающие, обычно руководствуются определенными идеями, теориями, учениями, в которых в той или иной мере воплощаются их политические идеалы и, главное, цели. Массовое поведение основных социальных групп, особенно в переломные моменты истории, также во многом детерминируется духовной жизнью общества, включая религиозные воззрения, традиции и даже предрассудки, когда, говоря словами И. Канта, «мертвые управляют живыми».

Идейно-теоретические установки, господствующие в той или иной стране в определенное историческое время, многообразны, а также относительно самостоятельны. Поэтому важно выяснить, в какой степени и как они оказали влияние на развитие государственно-правовых институтов изучаемой страны.

История государства и права России (история органов внутренних дел) и *история государства и права зарубежных стран* сообща решают задачи, стоящие перед историко-юридической наукой, но различаются по предмету.

История государства и права зарубежных стран и история государства и права России (история органов внутренних дел) совместно с теорией государства и права и историей политических и правовых учений образуют группу теоретико-исторических наук, составляющих теоретическое, а если говорить в более широком плане, гносеологическое основание отраслевых юридических наук. Они формулируют значительную часть понятийного аппарата юриспруденции.

**г) Основные подходы к изучению проблемы эффективности деятельности органов внутренних дел**

В истории правовой и политической мысли развивались различные подходы к изучению проблемы эффективности охраны общественного по-

рядка и борьбы с преступностью. Так, вопросы, связанные с эффективностью деятельности органов внутренних дел, интересовали мыслителей с момента появления первых государств. Среди древних мудрецов, высказывавших свое мнение на этот счет, были древнекитайские мыслители Конфуций и Шан Ян, древнегреческие философы Платон, Аристотель и Демокрит.

В работе «Афинская полития» Аристотель подробно охарактеризовал лучшую (наиболее эффективную), на его взгляд, форму правления, которую назвал «полития». Это такая форма управления городом, при которой правят представители лучших знатных родов, опираясь на помощь выбранных (также лучших) представителей широких слоев городского населения. Это, по мнению Аристотеля, позволяло сохранять общественный порядок, поддерживать баланс интересов различных слоев населения, пресекать правонарушения и преступления и наказывать их по справедливости.

В последующем, именно этот термин был положен в основу названия механизма, основной целью которого было обеспечение законопослушного поведения подданных, и формирование которого пришлось на конец позднего Средневековья – начало Нового времени. Для обозначения этого механизма был применен термин «полиция», употреблявшийся в широком смысле как государственный орган управления.

В 1705 г. французский исследователь и просветитель Н. Деламар опубликовал сочинение «Трактат о полиции». Именно это сочинение дало право считать его в Европе основоположником учения о полицейском управлении. Именем Деламара названа основанная в 1976 году Национальная школа полиции Франции.

В своем сочинении Никола Деламар определил ряд областей общественной жизни, которые власть регулирует с помощью полиции:

- религия и нравственность;
- здравоохранение и снабжение продовольствием;
- дороги, мосты, мостовые и общественные здания;
- общественная безопасность;
- искусства и ремесла;
- коммерция, мануфактуры и ремесла;
- слуги, бедные и неимущие.

Идеи философов-просветителей XVIII века о том, что главная цель государства – это обеспечение благосостояния общества с помощью полиции, разделяли соотечественники, немецкие правоведы И. Г. Г. Юсти и И. Зонненфельс, рассматривавшие полицию как административное управление. В частности, И. Г. Г. Юсти впервые ввел термины «наука полицирования» (в смысле «наука управления с помощью полиции») и «полицейское государство».

В конце XVIII и I половине XIX вв. под влиянием идей Великой французской революции происходило формирование понятия «правовое государство», под которым подразумевалось государство, которое не вмешивалось в экономику, т. е. не поддерживало благосостояние, но обеспечивало своим гражданам свободное развитие в рамках закона (труды немецких философов И. Г. Фихте и И. Канта). Сторонником этой концепции являлся Г. В. Ф. Гегель, который в своем фундаментальном труде «Философия права» затронул и проблему роли полиции в системе государственного управления. По его мнению, полиция наряду с сословиями и корпорациями, является неотъемлемым элементом гражданского общества, и заботится о том, чтобы обезопасить общество от посягательств бедняков на частную собственность как основу гражданского общества.

Наряду с теориями «полицейского» и «правового» государства в середине XIX века в общественное сознание вошли позитивистская организационная теория возникновения государства, в рамках которой формировались представления об органах внутренних дел. Согласно взглядам английского социолога Г. Спенсера, государство как живой организм выполняет по отношению к обществу определенные задачи – функции; действует, чтобы удовлетворить потребности общества. Общество, в свою очередь, оказывает влияние на государство. С точки зрения этого подхода, правительство является мозгом общества, а органы внутренних дел – системой очистки общества от отходов и нежелательных элементов. Такой взгляд на органы внутренних дел сводил их задачи только к карательным.

В России во второй половине XVIII века в период, когда шла напряженная работа, направлена на реформирование государственного управления и полиции, переводились и изучались работы И. Г. Юсти и И. Зонненфельса, считавших абсолютного монарха главным гарантом справедливости управления и предоставления подданным естественных прав. Именно в этот период в России в соответствии с идеями указанных исследователей термин «полицейское государство» стал употребляться для определения понятия государства, регулирующего все сферы жизни общества, а полиция стала рассматриваться как орган охраны общественного порядка и безопасности.

Проблемы, связанные с местом и ролью органов внутренних дел в системе государственного управления, в российском обществе стали активно обсуждаться в пореформенный период.

Благодаря деятельности российского исследователя И. Е. Андреевского в 1870-1880-е годы возникла новая отрасль права – полицейское (административное) право. В основу его учения были положены идеи немецких юристов I половины XIX века Моля и Штейна, согласно которым органы внутренних дел являются универсальной системой государственного

управления обществом, но при этом взаимодействуют с обществом, как в сфере благосостояния, так и в сфере безопасности<sup>1</sup>.

Оппонируя Андреевскому, другой известный полицейист В. Н. Лешков подчеркивал приоритет общинного самоуправления над государственно-бюрократическим управлением как национальную особенность России<sup>2</sup>.

Образование Советского государства, осуществлявшееся под лозунгами большевиков о «всеобщем вооружении народа» и ликвидации всех старых органов власти, сопровождалось отменой всех законов, принятых ранее и формированием новых органов государственного управления. Формирование рабочей милиции предписывалось осуществлять на широкой демократической основе: с помощью добровольного участия рабочих в отрядах милиции при местных органах власти – Советах. Однако уже спустя несколько месяцев большевики отошли от идеи «всеобщего вооружения народа» и стали на практике руководствоваться идеей о диктатуре пролетариата, основной задачей которой являлось подавление сопротивления свергнутых классов с помощью профессиональных армии и милиции. При этом нормативно-правовые акты, регулировавшие деятельность органов внутренних дел, были ориентированы на поддержание порядка в интересах рабочего класса и крестьянства. В них провозглашался классовый характер милиции.

В дальнейшем органам внутренних дел стало отводиться исключительно важное место в системе государства, более того они были выведены из правового поля. Так, в 1930-е годы окончательно возобладал позитивистский подход к деятельности органов внутренних дел, согласно которому их функции сводились к карательным.

В середине 1950-х годов, в ходе кампании, направленной на осуждение культа личности Сталина и преодоление его последствий, было уделено большое внимание соблюдению законности в деятельности органов внутренних дел. Вместе с тем, на органы внутренних дел серьезное негативное влияние оказало необоснованное идеологическое положение, включенное в Программу КПСС, о том, что по мере продвижения нашего общества к коммунизму роль государства будет ослабевать, преступность будет искоренена, а функции органов внутренних дел будут сведены к профилактике преступного и антиобщественного поведения. Это привело к проведению целого ряда необоснованных преобразований в структуре органов внутренних дел (например, к ликвидации Министерства внутренних дел СССР и союзных республик и созданию Министерств охраны общественного порядка союзных республик). Однако коренной пересмотр

---

<sup>1</sup> Андреевский И. Е. Полицейское право. В 2 томах. Т. 1. Полиция безопасности. СПб., 1873.

<sup>2</sup> Лешков В. Н. Критика. Полицейское право г. Андреевского. М.: Книга по требованию, 2011.

взглядов в отношении органов внутренних дел осуществлен не был. На практике они по-прежнему оставались карательными органами, выполнявшими и функции профилактики.

После распада СССР в суверенной России были предприняты попытки определить роль и место ОВД в системе государственного и общественного управления на основе представлений о естественных неотъемлемых правах человека. Резкая смена представлений о сущности органов внутренних дел не способствовала повышению эффективности их деятельности, равно как и радикальное изменение объективных условий их функционирования в системе рыночных отношений. Однако органы внутренних дел постсоветской России в целом выполнили одну из основных задач – сумели обеспечить внутреннюю безопасность, противостоять криминальному миру и расчленению страны.

Исторический опыт показывает, что в каждом направлении есть определенные достижения, которые необходимо учитывать в современных условиях.

Таким образом, история органов внутренних дел как составная часть истории государства и права России является частью специального юридического образования. Она тесно соприкасается, взаимодействует с целым рядом сугубо юридических дисциплин.

В настоящее время большое внимание уделяется становлению более совершенной системы органов внутренних дел, отвечающей современным требованиям. Мероприятия по организации управления, повышению эффективности деятельности органов внутренних дел должны осуществляться на глубокой научной основе, с учетом многих факторов – политических, экономических, социальных, технических, психологических, правовых, исторических. Знание истории органов внутренних дел позволит избежать многочисленных ошибок в создании структуры, определении принципов деятельности правоохранительных органов, которым изобилует наша отечественная история.

## ***§ 2. Методы историко-правового исследования***

История органов внутренних дел относится к числу гуманитарных дисциплин и использует богатый арсенал философских и специально-научных методов. Используемый метод – это путь познания, способы и приемы познания конкретно-исторических государственно-правовых явлений или, в более широком плане, исторических фактов, являющихся фундаментом историко-юридической науки.

Историческими фактами считаются любые исторические реальности. Они разнятся между собой по многим параметрам. В качестве исторического факта может выступать не только единичное явление (например,

нормативный документ), но и определенный исторический процесс в целом, то есть цепь взаимосвязанных фактов. Отбор фактов, их группировка, во многом зависят от научной квалификации исследователя, его субъективной приверженности определенным теориям, первоначально избранной гипотезе и т. д. Исследователь, выявляя и оценивая факты, неизбежно пропускает их через призму своего индивидуального сознания. Поэтому особенно важно не допустить искажения фактов и тем более игнорирования тех из них, которые ставят под сомнение предварительные умозаключения. Только на основе всестороннего и глубокого анализа фактов историк-юрист может «восстановить» минувшие события, раскрыть суть изучаемого явления, определяющие его закономерности.

Для этой цели и служат различные методы исследования: общенаучные, специальнаучные и частнонаучные.

Важное место среди общенаучных методов принадлежит *диалектическому методу*, раскрытие содержания которого составляет одну из основополагающих проблем философии. Данный метод играет исключительную роль в теоретическом осмыслении объекта исследования, что, однако, не предполагает механического, а значит, упрощенного применения общепhilosophических понятий в историко-юридической науке.

*Системно-структурный метод* наиболее эффективен при исследовании сложных, состоящих из множества взаимодействующих элементов, которые образуют относительно устойчивую целостность. Их анализ предполагает изучение структуры элементов, присущих им взаимозависимостей (внутренних связей), а также выявление элементов, обеспечивающих целостность системы, т. е. являющихся системообразующими. Не менее значим анализ-синтез соподчиненности внутри сложных систем, которые обычно состоят из систем более низкого порядка (подсистем). Исследуется взаимодействие системы с «внешней средой» (внешние связи).

Велико значение и специальных методов исследования, каждый из которых открывает возможность познания различных сфер объекта изучения. Поэтому они применяются в диалектическом единстве и во многих отраслях науки.

*Конкретно-исторический метод* предусматривает конкретное историческое исследование возникновения и развития учений о государстве, праве и политике. Он предусматривает научно обоснованное выявление основных элементов изучаемой доктрины, ее теоретическую (мыслительную) дифференциацию (расслоение, разделение) на отдельные стороны, этапы происходящих в ней изменений с целью раскрытия их содержания и взаимоотношений. Предусматривается множественность уровней анализа, поскольку то, что на начальной его ступени может быть признано однородно неделимым элементом объекта изучения, на следующих ступенях обнаруживает сложную структуру. Тем самым стимулируется продолже-

ние (дальнейшее углубление) познания объекта, ведущего к истине, все-сторонне отражающей имевшую место реальность.

Вместе с тем целостность ее понимания во всем богатстве свойств и отношений достигается на основе синтеза полученных результатов, то есть научно выверенного теоретического обобщения (объединения) изученных элементов и их функций. Такое обобщение предварительно проанализированных элементов дает возможность увидеть как их общие свойства, так и антагонизмы, что облегчает прогноз реальных возможностей объекта, тенденций его развития. Мысль движется от конкретного к абстрактному и от абстрактного снова к конкретному, но уже изученному на основе анализа-синтеза.

Такое исследование намечает оптимальное направление изучения сущности государственно-правовых явлений, тенденций их развития, присущих им закономерностей. Метод предполагает исследование в двух относительно самостоятельных, но взаимосвязанных направлениях. Первое предполагает выявление конкретно-исторических закономерностей, свойственных определенному учению с учетом всех особенностей его государственно-правового развития («скачков», «зигзагов» и пр.). Второе связано с раскрытием общих закономерностей, выводимых в главном на базе конкретных исторических исследований. Они охватывают значительный пространственно-временной пласт истории государства и права.

С помощью конкретно-исторического метода исследуются важнейшие проблемы развития государства и права, включая такую, как противоборство между отживающим старым и нарождающимся новым. Имея большое значение для практики, оно сложно для исследования, так как новое обычно вступает в жизнь в контексте прошлого, в недрах которого оно зарождалось. Его обнаружение затруднено и тем, что обличье нового нередко скрывает нечто диаметрально противоположное. В данной связи особенно важно изучение системного характера государства и права, присущих им структурных и функциональных качеств.

*Сравнительно-исторический и сравнительно-правовой методы* учитывают важные особенности исследования: выявленные исторические факты полнее раскрывают свое подлинное значение при сопоставлении их с серией других сходных, однопорядковых фактов. Это ориентирует на изучение конкретных государственно-правовых явлений путем сопоставления их отдельных качеств, черт с показателями других однотипных и одновременных явлений (синхронное сравнение) или сопоставление явлений (возможно, одного и того же явления) на разных временных этапах их развития (диахронное сравнение). Последнее дало, в частности, основание считать этот метод историческим и правовым. Здесь используются такие приемы исследования, как аналогия и экстраполяция.

*Статистический метод* используется при исследовании количественных сторон исторического процесса, когда объекту изучения прису-

щи массовые числовые показатели. Работа с ними позволяет выявить его стороны: протяженность, распространенность, темпы развития и др. Статистический метод помогает исследователю отделить необходимое от случайного, выявить закономерность определенных процессов, связанных с массовыми явлениями, называемыми статистическими ансамблями.

Количественные исследования историко-юридической проблематики осуществляются при помощи особых категорий, показателей, обработки материалов и приемов изучения, разработанных статистикой. Это, прежде всего, получение обобщающих, абсолютных, средних и относительных показателей, индексов, построение таблиц, графиков, динамических рядов и др. Изучаемые исторические факты должны быть подвергнуты предварительной группировке с тем, чтобы выявленные показатели относились к элементам, содержательно однопорядковым, составляющим в совокупности определенное целостное явление. Затем следует сводка (подсчет) и обобщение, обычно проводимое в историко-юридической науке на базе научной гипотезы. Полученные результаты дают основания для корректировки гипотезы или даже отказа от нее. Но любой результат исследования (положительный или отрицательный) не абсолютизируется. Подлинное познание сути государственно-правовых явлений достигается путем сочетания количественных исследований с качественными, которые к тому же являются определяющими и осуществляются на основе ранее названных методов.

В настоящее время статистический метод начал уступать свое место методам математизации истории. Развитие математической логики, равно как и качественный скачок в совершенствовании вычислительной техники, стимулировали такой процесс. В этом направлении были достигнуты значительные успехи, особенно в области исследования финансовой деятельности государства, борьбы с преступностью, дешифровки древних юридических актов и некоторые другие. Математизация истории обещает в будущем новые достижения. Но она имеет свои пределы, так как далеко не все противоречивые, во многом зависящие от субъективного фактора государственно-правовые процессы укладываются в рамки математических формул. Только комплексный, интегральный подход к исследованию может привести к позитивным результатам.

Таким образом, научное познание в области истории государства и права, в частности истории органов внутренних дел не сводится к описанию фактов и событий исторического прошлого. Оно предполагает концептуальное и теоретическое осмысление этих фактов, что требует в свою очередь использования философских и специально-научных методов исследования.

### **§ 3. Периодизация курса «История органов внутренних дел»**

Важный элемент любой исторической дисциплины, периодизация по-особому значительна в истории государства и права (истории органов внутренних дел). История государства и права менее всего событийна, это история принципов и установлений, то есть преимущественно институциональная история. Представить юридический институт достаточно полно и правильно можно только в неподвижном, статическом его представлении – это предполагает догматическое, чисто юридическое по своим приемам, изображение, следуя правилам только логики и принятой системы. Такое изображение не может не быть ограниченным во времени, периодическим. «Цельность и законченность исторического периода определяются для юриста, по мнению видного правоведа и историка права России начала XX в. Ф. В. Тарановского, непрекращающейся возможностью сводить совокупность разрозненных правовых явлений, норм и институтов к нескольким руководящим юридическим принципам, по которым может быть построена единая, исключающая внутренние противоречия система права».

Такое последовательное систематизирование истории вполне доступно и осуществимо в границах одного государства или одного народа, отвергнутого единой правовой традиции.

Излишним обобщением отечественной истории в жесткую единую схему была периодизация, до недавнего времени господствовавшая в историко-правовой науке России и связанная с марксистским учением о так называемой социально-экономической формации. Согласно ее принципам отечественная история государства и права разбивалась на периоды:

- история эксплуататорского государства и права (феодального, буржуазного);
- история государства и права периода общего кризиса буржуазного общества и начала социалистического общественного строя (с 1917 г.).

В основу изменений явлений государства и права был положен критерий социально-экономического строя общества, истолкованного очень упрощенно на основе примитивного деления на антагонистические (противоположные по своим интересам) классы. Данная периодизация не учитывала, что не все перемены в государстве и праве можно связать с глобальными сдвигами в экономическом и даже социальном строе.

В *периодизации истории органов внутренних дел* в соответствии с марксистским подходом также выделялось два этапа. Рассмотрение материала первого этапа включало в себя изучение процесса возникновения и развития полиции и тюремных учреждений дореволюционной России, составлявших основное ядро системы органов внутренних дел, организационной структуры этих учреждений, форм и методов деятельности. Особое внимание уделялось классовой антинародной сущности полиции, основной функцией которой была защита интересов господствующего класса, по-

давление выступлений трудящихся. Изучение истории полиции было необходимо тогда для того, чтобы лучше познать социальную природу эксплуататорского общества.

Материал второго этапа включал в себя сведения о путях и закономерностях слома старой эксплуататорской системы органов внутренних дел и создании новой, советской системы органов внутренних дел, основных тенденциях их развития, руководящей роли коммунистической партии в их строительстве.

В основе современной периодизации истории государства и права лежат не идеологический или партийно-политический, а цивилизационный и историко-культурный критерии.

В своем развитии *система органов внутренних дел России* прошла несколько этапов. Известны два подхода к составлению периодизации истории органов внутренних дел, в основе которых лежат наиболее важные преобразования в государственном устройстве страны.

В соответствии с **первой периодизацией**, за основу которой принимается создание специализированных органов, обеспечивающих охрану общественного порядка, выделяются следующие этапы:

- от зарождения первых звеньев системы органов внутренних дел (период становления древнерусской государственности в начале X века) до начала XVIII века. Для этого периода характерным является то, что отдельные органы государственной власти наряду с административными и судебными функциями выполняли еще и полицейские;

- с 1 четверти XVIII в. по февраль 1917 г. Созданная как специализированный орган регулярная полиция освобождалась от функций, не связанных с тем, что составляло предмет ведения непосредственно полицейского аппарата;

- с февраля 1917 г. по февраль 2011 г. Характерной чертой этого периода является создание милиционной системы комплектования органов внутренних дел. При этом выделяются подпериоды:

- март-октябрь 1917 г., когда функционировала народная (гражданская) милиция Временного правительства,

- октябрь 1917 г. – декабрь 1991 г. – советская милиция,

- 1992 – начало 2011 г. – российская милиция;

- с февраля 2011 г. по настоящее время – современное развитие российской полиции.

За основу **второй периодизации** взяты события, связанные с образованием центральных органов управления системой органов внутренних дел:

- от зарождения первых звеньев системы органов внутренних дел в начале X века (Киевская Русь) и до начала XIX (до 1802 г.), когда царским манифестом «Об учреждении министерств» было создано восемь министерств и среди них Министерство внутренних дел;

- с начала XIX века и до октября 1917 года. Этот период характеризуется созданием единого централизованного аппарата (МВД Российской империи), составлявшего единое организационное целое (с 1810 по 1819 гг. функционировало Министерство полиции, а с 1880 г. в рамках МВД был создан Департамент государственной полиции), и ликвидацией его в результате событий октября 1917 г.

- с октября 1917 г. до 1946 г., когда функции центрального органа управления выполняли НКВД (Народный Комиссариат Внутренних дел РСФСР и СССР), ОГПУ (Объединенное Государственное Политическое Управление),

- с 1946 г. по 1991 г. На этом этапе органами внутренних дел управляли МВД СССР, МООП РСФСР и СССР (Министерство охраны общественного порядка) и вновь МВД СССР.

- с 1992 г. по настоящее время – современное развитие органов управления системой органов внутренних дел (МВД Российской Федерации).

Таким образом, система органов внутренних дел формировалась в течение продолжительного исторического периода. Система – это совокупность органов и учреждений, обладающая единством функционально-структурного построения, единством содержания деятельности и составляющая целостное образование. От зарождения звеньев, положивших начало системе и до ее полного оформления, проходит значительное время.

Для истории большую роль играет периодизация, т. е. способ систематизации исторического материала. Периодизация курса истории органов внутренних дел строится на основе современной периодизации истории государства и права России, в основе которой лежат не идеологический или партийно-политический, а историко-культурный критерий.

## Глава 2. Становление системы органов внутренних дел

### § 1. Зарождение первых звеньев системы органов внутренних дел в Древней Руси

Зарождение первых звеньев системы органов внутренних дел относится к самым ранним этапам развития государственности на Руси.

Первыми государственными образованиями восточных славян стали сложившиеся в начале IX века Киевское, Новгородское, Смоленское, Полоцкое и некоторые другие княжества. В конце этого же столетия происходит объединение отдельных русских княжеств в единое государство, начало которому положил поход в 882 году новгородского князя Олега на Киев.

Древнерусское государство представляло собой раннефеодальную монархию, возглавляемую киевским князем. По уровню государственной организации, развитию хозяйства, культуры, правовому регулированию социально-экономических отношений граждан оно было одним из наиболее передовых в Европе конца IX – середины XII веков.

Со складыванием к концу X века структуры единого государства формировался централизованный и разветвленный аппарат управления. В качестве должностных лиц государственной администрации выступали представители дружинной знати. Из числа дружинников князя назначались: *посадники* – наместники в городах; *воеводы* – предводители различных по численности и назначению военных отрядов; *тысяцкие* – высшие должностные лица в так называемой десятичной системе деления общества, восходящей к догосударственному периоду; судебные чиновники – *вирники*, *емцы* и *подъездные*; *мечники*, на которых, по свидетельству «Русской Правды», лежала обязанность заведовать тюрьмами, где содержались подсудимые по тяжбам о краже и разных обидах; сборщики торговых пошлин – *мытники*; мелкие должностные лица – *бирючи*, *метельники*. Из состава дружины выделялись и управители княжеского вотчинного хозяйства – *тиуны*, которые подразделяли на огнищных, конюших и сельских. При сборе дани, пошлины и т. п. младшие княжеские дружинники – *гриди* обеспечивали безопасность мытников, вирников и данников. Вполне очевидно, что все ранее перечисленные должностные лица выполняли не только свои функциональные обязанности, но и осуществляли полицейский надзор.

Первым более или менее полны «сводом законов» древнерусского раннефеодального государства, каковым была Киевская Русь времен великокняжеской династии Рюриковичей, стала Русская Правда (XI – XII вв.), которая представляла собой княжеский судебник, формировавшийся на протяжении многих десятилетий.

В одном из списков «Русской Правды» обобщены все нарушения общественного порядка, связанные с хулиганством и членовредительством, например, драки, угрозы обнаженными мечами, выдирание усов и бород и т. п., и названы одним словом «бесчестие». За эти нарушения общественного порядка устанавливалась строгая ответственность.

В Пространной редакции «Русской Правды» определялся порядок проведения розыскных мероприятий. На Руси *розыскной процесс* применялся сначала исключительно для дел о государственных преступлениях. По делам о государственных преступлениях следствие вели должностные лица княжеской администрации, как-то: вирники, мечники, тиуны, гриди и др. В их пользу были установлены особые пошлины, а во время следствия они получали довольствие и содержание от жителей той местности, где оно проводилось.

Также в соответствии со статьями «Русской правды» при расследовании уголовных дел использовались такие частноисковые процессуальные формы, как «свод» и «гонение следа».

«Свод» состоял в инициативном розыске потерпевшим вероятного преступника путем «заклича» – публичного заявления о преступлении на местах скопления сограждан (чаще всего – на базарной площади, на «торгу») и личного сыска виновного. «Свод» применялся, как правило, при установлении виновного в краже вещей. «Гонение следа» заключалось в розыске преступника, скрывшегося с места происшествия, по оставленным им следам.

«Свод» и «гонение следа» были первыми начальными формами обвинительного, частноискового процесса по делам о причинении вреда преступлением и сыска виновного, узаконенными государством на территории Древней Руси. В порядке «сыска» преследовались только обвиняемые, захваченные с поличным. Как правило, розыском лица, совершившего правонарушение, и доказыванием его вины занимался сам пострадавший. Это не случайно, так как в то время преступление не рассматривалось еще как общественно опасное деяние, а борьба с ним считалась частным делом самого пострадавшего. От его личного усмотрения зависело, начинать или не начинать в каждом конкретном случае преследование причинителя вреда, искать его, если он скрылся, либо не «связываться» с этим делом. Пострадавший выступал в данном случае не только в роли инициатора возбуждения уголовного процесса против причинителя вреда, но и «сыщика», осуществляющего его розыск.

Конечно, это не означало, что органы княжеской администрации не участвовали в расследовании уголовных дел. Однако они выступали, главным образом, в роли арбитра в споре сторон.

Уже в те далекие времена большое значение имело поддержание в надлежащем порядке путей сообщения. «Русская Правда» закрепляла обязанности представителей государственной власти (*мостников*) по строи-

тельству и ремонту мостов, благоустройству городов и, видимо, по надзору за их сохранностью и порядком передвижения. А в 30-х годах XIII в. появилась необходимость в издании специального акта – Устава князя Ярослава о порядке надзора за благоустройством новгородских улиц («О мостах»).

В первой половине XII в. усилился процесс территориальной раздробленности. В результате Древнерусское государство распалось на несколько частей – уделов, фактически самостоятельных русских князей (земель-княжеств). Впоследствии, уже во второй половине XII в., сформировались три наиболее крупных центра древнерусской государственности – на юго-западе (Галицко-волынское княжество), северо-востоке (Ростово-Суздальская, а затем Владимиро-Суздальская земля) и на северо-западе (Новгородская феодальная республика – «Господин Великий Новгород»).

Высшим органом государственной власти, выносившим решения и наделявшим полномочиями должностных лиц, в Новгородской республике являлось вече. Согласно старинному обычаю высшей и правительственной властью был князь. Он обязывался править, не изменяя новгородских законов и обычаев при постоянном участии *посадника*, избранного вече и присутствовавшего на княжеском суде, а также вместе с князем назначавшего должностных лиц.

Посадник ведал гражданскими делами, *тысяцкий* был предводителем новгородской «тысячи», т. е. ополчения. Тысяцкому были подчинены *сотские* – начальники десяти сотен и *десятские старосты* – начальники ста десятков, составлявших тысячу. Весь город был разделен на пять концов, которые управлялись *кончанскими старостами*. Каждый конец представлял две сотни ополченцев. Пятины (или пять новгородских провинций) были приписаны к концам и сносились с Новгородом через свои концы. Судебные и полицейские функции в Великом Новгороде выполняли все выборные органы и должностные лица. Силовое же принуждение обеспечивали княжеские дружинники, вооруженные ополченцы и «владычный полк» при соборе Святой Софии.

Особенностью государственного устройства Галицко-Волынской земли было то, что в ней наибольшую политическую роль играло боярство, и она долгое время не делилась на уделы. Как и в других русских землях, высшими органами власти были князь, совет бояр и вече. Вся Галицко-Волынская земля делилась на воеводства, во главе которых стояли воеводы, назначаемые из числа знатных дружинников – боярства. Как правители провинций бояре, со своей стороны, раздавали меньшие административные единицы – волости в управление «меньшим» боярам – волостелям. Именно воеводы и волостели осуществляли суд и расправу на вверенной им территории.

По своему государственному строю Владимиро-Суздальское княжество представляло раннефеодальную монархию. Великий князь являлся

носителем верховной власти. Ему принадлежали законодательная, исполнительная, распорядительная, судебная и церковная власти. Орудием осуществления княжеской власти была дружина, которой принадлежало руководящее место в гражданском (в т. ч. и административно-полицейском) и военном управлении Владимиро-Суздальского княжества. Местное управление находилось в руках наместников и волостелей, являвшихся представителями великого князя на местах и осуществлявших управленческие, судебные и полицейские функции в отношении подвластного населения от имени самого князя.

## **§ 2. Укрепление и усовершенствование первых звеньев системы органов внутренних дел в Русском централизованном государстве (начало XV- середина XVII вв.)**

До XIV века на Руси отсутствовало понятие центральных и местных органов управления. Продолжали существовать некоторые органы административного управления времен Киевской Руси, как, например, должности тысяцких. Сохранилась также дворцовая система управления, в которой под управлением дворецкого находились *путные бояре*, стоявшие во главе пути. Существовали следующие пути: сокольничий, конюший, стольничий, чашничий, ловчий и др. У каждого дворцового пути были дьяки, приказчики, ключники и др. Ко двору и пути были приписаны деревни, разбросанные по всей территории русского государства. В них путные бояре, дворецкий и вотчинники выполняли полицейско-судебные функции в отношении подвластного населения. Дворцовым войском при великом князе московском заведовал *воевода*.

Московское великое княжество (XIV – XV вв.) в административном плане делилось на уезды, т. е. города с прилежащими к ним землями. Кроме деления на уезды существовало деление на земли. Уезды подразделялись на волости, волости – на станы. Во главе уездов и волостей стояли назначаемые на три года великим князем **наместники и волостели**.

Наместники ведали сбором податей, пошлин, чинили суд и расправу. Кроме финансовых и судебных прав, наместникам принадлежали полицейские функции:

- надзор за казенными постройками;
- прокладка новых дорог и уничтожение старых, а также надзор за исправным содержанием мостов, перевозов и гатей;
- надзор за исполнением ямской повинности;
- проведение профилактических мероприятий при угрозе эпидемиологических заболеваний (устройство застав, оцепление зараженных мест и т. п.);
- охрана городов от пожаров;

- осуществление правоохранительных мероприятий, «чтобы не было бою, грабежа, распутства, недозволенных игр, ... чтобы не укрывались беглые».

При наместнике создавалась приказная или съезжая изба, в которой производились все дела по управлению уездом. Ближайшими помощниками воевод были дьяки (письмоводители), а также дьяки по сбору казенных податей. Кроме дьяков при наместниках состояли **тиуны, доводчики, праветчики, обыскные (обыщики)**.

**Тиун** занимался исключительно судебной деятельностью и был собственнно судебным чиновником при наместнике или воеводе. Он первым разбирал челобитные, допрашивал тяжущихся и свидетелей, отбирал крепостные акты и другие бумаги, записывал показания в судный список, который скреплял своей печатью, предоставляя их потом наместнику или дьяку. Тиуны жили или в городах при наместниках для разбора городских дел, или рассылались по станам и волостям для рассмотрения волостных дел.

**Доводчики** распределялись наместником по волостям и станам уезда для исполнения в течение года судебно-полицейских функций:

- доставляли по судным вызовам в суд тяжущихся, а также преступников (например, воров и разбойников);
- брали подсудимых под арест;
- на месте производили следствие по делам со смертельным исходом;
- следили за порядком в стане или волости («чтобы жители не кормчевали, не играли в азартные игры, не держали у себя беглых холопов и неведомых людей, не давали пристанище татям и разбойникам, не держали развратных женщин»).

**Праветчиками** назывались состоявшие при наместниках или воеводах полицейские служители. Они назначались для сбора недоимок, для взыскания штрафов по судебным приговорам и т. п. «При взысканиях праветчики брали виновных на поруки, а тех, кто не мог представить ни денег, ни поручителей держали под арестом и каждодневно приводили к судебному дому для правежа посредством битья палками по пяткам и икрам». Такой правеж осуществлялся в течение месяца, после чего для уплаты по взысканиям продавалось имение виновного.

**Обыскные (обыщики)** – расследователи, специальные должностные лица, которые направлялись из Москвы в регионы страны в «случае умножения в какой-либо местности разбоев и татей». В период командировки числились при съезжей избе. С учреждением губных изб их деятельность ненадолго прекратилась. Вскоре их стали по-прежнему посылать, так как рост преступности был значительным.

Кроме наместников и волостелей на местах были еще чиновники, назначаемые государством: **становщики** – начальники станов, **слободчики** – начальники слобод, **посельщики** – начальники сел, принадлежавших гос-

ударю. Они устраивали суд и расправу в своих ведомствах и обязательно в присутствии *сотских* и *десятских старост* и *целовальников* в основном по гражданским делам. Уездный суд по уголовным делам осуществлял наместник, а после издания Разбойного Устава – губные старосты.

Таким образом, в Московском великом княжестве судебно-полицейские функции выполняли все представители княжеской администрации, привлекая княжеское дворцовое войско и военные отряды наместников и волостелей.

В период сословно-представительной монархии в России произошли существенные изменения в органах управления. Постепенно сложилась целая система приказов, ведавших различными отраслями управления не только княжеским двором, но и государством в целом. Всего в XVII в. действовало до 40 приказов, а вместе с временными их насчитывалось 80. Они образовывались по мере надобности, и часто сферы их компетенции переплетались. К каждому из них были приписаны определенные города и уезды, доходы с которых поступали в данный приказ. Приказ управлял этими городами и уездами и был для них судебно-полицейским органом.

Одним из них являлся **Разбойный приказ**, возникший в **1539** году. Деятельность Разбойного приказа как высшей инстанции уголовного суда осуществлялась на основе «Уставной книги Разбойного приказа», а впоследствии «Наказа о градском благочинии». В Разбойном приказе производился суд по татейным и разбойным делам, когда тати и разбойники были пойманы с поличным, а также над теми, кого при проведении повального обыска называли «лихими людьми», «татами», «грабителями», «разбойниками», «пристанодержателями» или «укрывателями краденых вещей» на территории всего государства, за исключением Москвы.

Разбойный приказ действовал даже в труднейших условиях польской интервенции в период Смутного времени начала XVII в. В приговоре Первого ополчения от 30 июня 1611 года говорилось:

«... али какие люди не буди учнут воровать, разбивати и грабити и душегубство чинити, и про то сыскивати всякими мерами и от всякого воровства унимать и, наказанье и смертную казнь чинити, а на то устроить Разбойный и Земский приказ, потому ж, как преж сего на Москве было».

В 1682 году Разбойный приказ стал именоваться Разбойным сыскным приказом, через год – Сыскным приказом, а в 1687 году – Приказом Сыскных дел. В 1701 году его ликвидировали, а дела передали тем приказам, которым «подсудимые им лица были ведомы по другим делам».

Столица государства Москва была выделена из общей системы управления. Еще в XV в. при Иване III в ней учреждается городская «исправа». В начале XVI в. полицейские функции в Москве и Московском уезде осуществлял **Земский Приказ** или **Земский Двор**. Под его надзором находились постройки и поправка общественных зданий, предохранение их от пожаров, содержание в чистоте улиц, несение ночных караулов по

городу, сбор городских податей и наблюдение за порядком в городе. В его ведении находились все старосты, сотские и десятские разных городских общин, которые доставляли в Приказ сведения о членах своих общин и пришлых людях, а также о том, кто у кого живет и имеет ли законное право для проживания. В Приказе

- производились разбирательства с подозрительными или беспокоящими людьми, а также с теми, на кого жаловались старосты или домохозяева.

- содержались пожарные трубы;

- клеймились и выдавались торговцам торговые весы и меры.

Земским приказом руководили два дворянина и дьяк. При них находились 40 человек подьячих и столько же решеточных приказчиков или надзирателей за ночными караулами в Москве. При Иване Грозном от Земского приказа было отделено особое ведомство городских построек, названное Каменным Приказом.

Таким образом, Земский Приказ занимался преследованием разбойников и иных «лихих людей», ведал сбором податей с посадского населения Москвы, наблюдал за порядком и благоустройством в столице.

Дальнейшее расширение функций центральных органов управления, а, следовательно, и увеличение числа разного рода административных учреждений нашло отражение в новом своде российских законов – Судебнике 1550 года и в мероприятиях губной реформы 1555 года. В ходе губной реформы для преследования разбойников и татей, были введены губные учреждения, действовавшие рядом с наместником. Они были созданы с тем, чтобы постепенно вытеснить наместничье управление вообще (оно было ликвидировано в 1555-1556 гг.). Деятельностью губных органов руководил из Москвы Разбойный приказ.

*Губной округ* сначала включал в себя волость, а впоследствии и уезд. В его рамках был сформирован постоянный орган местного самоуправления из числа местных дворян – губных старост. После выборов ***губные старосты, целовальники, губные дьяки и тюремные сторожа*** составляли ***губную избу*** – орган местного самоуправления в уезде.

Фактически губные избы представляли собой органы, созданные для борьбы с разбоями. Впоследствии на местное население и его выборных лиц были возложены функции не только обнаружения преступлений, розыска преступников, но и осуществления над ними суда и наказания. Кроме того, губные избы отправляли и полицейские функции. Они должны были принимать меры по предупреждению разбоев и грабежей, наблюдать за подозрительными личностями, регистрировать приезжих и проезжих людей («людей проезжих, необычных и неизвестных»).

В тех уездах, где преобладало государственное и дворцовое хозяйство, роль местной администрации выполняли *институты земского самоуправления*. Земские учреждения были введены еще в бытность наместни-

ков. Земским округом была волость или даже одна слобода. В нем существовала **земская изба**, в состав которой входили выборные излюбленные головы (земский староста), выборные лучшие люди (целовальники), а для оформления всех земских дел избирался земский дьяк. К компетенции земских изб относились денежные, хозяйственные и судебно-полицейские дела.

В первой половине XVII в. был введен институт **воевод**. В их руках сосредоточилась военная, гражданская, судебная и полицейская власть. В частности, что касается полицейских функций, то ведению воеводы подлежали:

- преследование воров и разбойников;
- пожарная полиция;
- регистрация приезжих и проезжих людей;
- наблюдение за благочестием и нравственностью обывателей и пр.

К середине XVII в. воеводы подчинили себе земские органы, оставив в их ведении только вопросы, связанные с тягловой повинностью, и местную полицию. Но и в этих сферах деятельность земских старост уже не была самостоятельной. Институт губных старост был отменен в 1669 г. указом царя Алексея Михайловича Тишайшего. Их функции также были переданы воеводам. Согласно изданному 2 сентября 1695 года именному царскому Указу, воеводам в города предписывалось «про воров и разбойников проведать тайно всякими мерами».

Анализ русского законодательства показывает, что в середине XVII в. вопросами укрепления порядка в общественных местах уделялось большое внимание. В Соборном Уложении 1649 г. впервые в истории русского законодательства четко регламентировалась ответственность за нарушение порядка в общественных местах. Слова «безчиние» и «безчинство» применялись к лицам, нарушавшим порядок в Церкви и на царском дворе. В Наказе о градском благочинии 1649 г. впервые появился термин, обозначающий общественный порядок в узком смысле, – **«благочиние»**.

«... и Ивану и подьячему взяти на Земском дворе по прежнему Государеву Указу решеточных прикащиков пять человек и велеть им быть с собою, и ездить в своем объезде по всем улицам и по переулкам, в день и в ночь, беспрепятственно. А для береженья во всех улицах и по переулкам в день и в ночь ходить и беречь накрепко, чтоб в улицах и переулках бою и грабежу, и корчмы, и табаку, и иного никакого воровства не было...»

В Наказах московским объезжим головам (1667 и 1675 гг.) и воеводам, направляемым в другие города, законодательно было закреплено выделение специальных лиц – **объезжих голов**, ответственных за обеспечение наружного надзора и порядка на улицах и площадях («общего спокойствия, тишины и безопасности», «строжайшего благочиния и порядка», «благочиния и общей безопасности», «градского и сельского благочиния»). В этих документах также говорилось об обязанностях объезжих голов по

контролю над решеточными приказчиками, уличными сторожами, стрельцами, которые должны были обеспечивать в городах «общее спокойствие», а также требовалось, чтобы

«во всех улицах и по переулкам в день и ночь ходить и беречь накрепко, чтоб в улицах и переулках бою и грабежу... и иного какого воровства... не было».

Объезжие головы назначались воеводами, а в Москве – Разрядным приказом, как правило, из городских дворян. В подчинении объезжих голов было несколько стрельцов, а также уличных сторожей и решеточных приказчиков. Решеточные приказчики должны были перегораживать в ночное время улицы решетками и нести караульную службу. Нарушители общественного порядка доставлялись на съезжий двор в Москве или в уездных городах, где объезжий голова определял им меру наказания.

В XVII в. полицейские функции в Москве, в том числе и *надзор за движением* по городским улицам и площадям, осуществлял Стрелецкий приказ, а также объезжие головы и решеточные сторожа. И днем, и ночью караулы стрельцов наблюдали за порядком в городе. Известный путешественник Адам Олеарий в «Описании путешествия в Московию...» писал: «На всех перекрестках ночью стоит сильная стража из стрельцов или солдат; при этом воспрещено, чтобы кто-либо без фонаря или иного огня появлялся на улицах, будь то пеший, конный или на подводе». В конце века появились первые правовые акты, регулировавшие *правила движения* на улицах и устанавливавшие ответственность за их нарушение. Одним из таких документов, регламентировавших дорожное движение в России, был именной Указ «О приводе в Стрелецкий приказ извозчиков, которые поедут на вожжах и о дозволении таковой езды прочим обывателям» от 11 января 1683 года, в котором указывалось, что

«Великие Цари указали на караулах имать и в Стрелецкий приказ приводить извозчиков, которые поедут на вожжах во всех местах; а иных чинов людей в Китай и в Белом и в Земляном городах, которые поедут на вожжах, а дурна от них никакова не будет, и тех не имать и пропускать их свободно; а в Кремле о том береженью быть по прежнему Великих Царей Указу. А которые люди поедут в монастыри и в Боярские дворы или на монастырские подворья, которые в Кремле: и тех людей проводить в те ворота, которые к тем местам близкия, а чрез Кремль таким людям и извозчикам ездить не велеть и их не пропускать...»

В этот период были созданы первые специальные органы *политической полиции*: в годы царствования Ивана IV Грозного – опричный корпус, а при царе Алексее Михайловиче в 1654 г. – Приказ тайных дел. Согласно воспоминаниям современников, этим учреждением руководил сам царь, который создал его накануне войны с Речью Посполитой (1654-1667 гг.) и оставил в Москве, чтобы разбирать челобитные на царское имя, т.е. в качестве личной канцелярии. Постепенно в компетенцию Приказа тайных дел вошли управление царскими именьями, разведка рудных запасов, при-

дворный обиход, соколиная охота и пр. Дела о государственных преступлениях не были основными в деятельности этого «многоотраслевого» органа. Нельзя не отметить, что Приказ тайных дел также являлся своеобразной надзорной инстанцией, так как имел право пересмотра и принятия нового решения по делу. После смерти царя в 1676 г. Приказ был упразднен.

Таким образом, в Русском государстве центральные и местные органы власти, осуществлявшие, прежде всего, функции управления (судебные, финансовые, военные) выполняли также полицейские обязанности с привлечением в качестве силового принуждения опричников, стрельцов и служилых дворян. Во второй половине XVII в. были учреждены государственные должности, выполнявшие только полицейские функции – объезжие головы.

### **§ 3. Создание специализированных полицейских органов в период становления и развития абсолютизма в России (конец XVII - XVIII вв.)**

Важнейшим рубежом на пути формирования системы органов внутренних дел следует считать конец XVII – начало XVIII в. Это был период утверждения абсолютизма в России, создания огромного чиновничье-бюрократического аппарата, в котором главное место отводилось административно-полицейским органам. Этот обширный аппарат ведал внутренними делами, обеспечивал феодальный общественный порядок, осуществлял фискальные функции.

Возникновение в России самостоятельных полицейских органов было связано с преобразовательной деятельностью Петра I (1689-1725), которая, как и все его преобразования, осуществлялась без четкого плана и предварительной подготовки. На его действия часто «вливали различные случайные факторы, личные качества императора, других государственных деятелей и, естественно, сложившиеся традиции, представления о роли и задачах полицейских органов в жизни общества и государства». В 1715 г. в Санкт-Петербурге был учрежден орган управления полицией – *полицейская канцелярия* и только в мае 1718 г. в соответствии с Указом – должность ее руководителя – *генерал-полицмейстера*. Первым руководителем полиции был назначен личный адъютант императора Антон Мануилович Девиер (1674 - 1745). Он распоряжался полицейской командой, состоявшей из армейских офицеров и солдат старших возрастов.

Главной задачей созданной Петром I полиции стали:

- борьба с уголовной преступностью и охрана общественного порядка;

- обеспечение санитарно-эпидемической безопасности (в том числе соблюдение правил торговли съестными продуктами) и осуществление хозяйственного надзора;
- пожарной безопасности;
- обеспечение паспортного режима;
- контроль за печатью (цензура) и т. п.

Эти многообразные функции нашли отражение в первом нормативном акте от **25 мая 1718 г.** «Пункты, данные Санкт-Петербургскому Генерал-Полицмейстеру. – О смотре, чтобы строение домов производилось по указу; о содержании улиц в чистоте; о допущении торговых шалашей в указанных местах; о съестных припасах; о подозрительных домах; о гуляющих людях; о приезжих и отъезжающих; об определении с дворов карательщиков, а каждой слободе или улице старост и при каждых десяти дворах десятого и о распространении повинности постоя на людей всякого чина и звания».

В «Пунктах» говорилось, что должность генерал-полицмейстера вводится «для лучших порядков в городе». Однако роль полиции этим не ограничивалась. Она явилась для Петра I одним из важнейших инструментов преобразований, ломки старых порядков и организации новой жизни. Наиболее полно задачи полиции определялись в Регламенте Главному магистрату 1721 г., в котором говорилось, что

«...понеже полиция особливое свое состояние имеет; а именно: она спешествует в правах и в правосудии, рождает добрые порядки и нравоучения, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет, и принуждает каждого к трудам и к честному промыслу, чинит добрых досмотрителей, тщательных и добрых служителей, города и в них улицы регулярно сочиняет, препятствует дороговизне, и приносит довольство во всем потребном к жизни человеческой, предостерегает все приключившиеся болезни, производит чистоту по улицам и в домах, запрещает излишество в домовых расходах, и все явные погрешения, призирает нищих, бедных, больных и прочих неимущих, защищает вдовиц, сирых и чужестранных по заповедям божьим, воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных науках; вкратце ж над всеми сим *полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства*».

Первоначально специальные полицейские органы были созданы в Петербурге (1718 г.) и Москве (1721 г.), а затем в 1733 г. и в ряде других городов. Московской полицией руководил обер-полицмейстер, которому подчинялась городская полицейская команда.

В провинциях специальные полицейские органы выделялись не сразу, и полицейские функции по-прежнему исполнялись органами местного управления, в последующем – полицмейстерами, назначаемыми, как правило, из офицеров местного гарнизона.

### а) Органы общей полиции

Характерной чертой возникновения русской полиции являлся ее военный характер. На службу в полицию, как правило, переводились армейские офицеры. Низшие полицейские чины комплектовались из унтер-офицеров и солдат старших возрастов, исполнявших рекрутскую повинность. В помощь полиции (для поимки беглых солдат и крестьян, разбойных шаек и т. д.) нередко направлялись воинские команды. Также для несения службы по охране общественного порядка привлекалось в порядке повинности местное население по одному человеку от каждых десяти дворов – *десятский* и в качестве старшего над ними – один человек с каждых ста дворов – *сотский*. В городах этих привлеченных к несению охранной службы называли *квартильными поручиками*.

Задачи общей полиции были определены в таких правовых актах, как Регламент Главного Магистрата (1721 г.), Учреждение о губерниях (1775 г.), Устав благочиния (1782 г.).

Губернская реформа 1775 г. расширила права губернаторов, в их распоряжение были переданы гарнизонные военные команды. Был создан специализированный полицейский аппарат в уездах **нижний земский суд**. Среди его обязанностей в соответствии с «Учреждение для управления губерний Всероссийской Империи» от 7 ноября 1775 г. необходимо отметить

«во-первых, иметь бдение, дабы в уезде сохранены были благочиние, добронравие и порядок;

во-вторых, чтобы предписанное законами, полезное повсюду в уезде исполняемо и сохраняемо было; в случае же нарушения оных, нижний земский суд, по состоянию дела, не смотря ни на какое лицо, всякого должен принудить к исполнению предписанного законом;

в-третьих, нижний земский суд один в уезде право имеет приводить в действие повеления правления, решения палат верхних и уездных судов и чинить отказы.

По делам до полиции или благочиния земского касающимся, и по делам о мостах и дорогах, нижний земский суд состоит прямо под повелением (губернского) наместнического правления.

Нижний земский суд долженствует наблюдать, дабы никто запрещенным не торговал в уезде и чрез межу уезда не возил запрещенного.

Нижний земский суд должен иметь также прилежное смотрение, чтоб в уезде везде меры и весы были верные, исправные и клейменные; за лживые же чинить взыскание по узаконениям.

Нижний земский суд бдение имеет, чтоб в уезде никто беглых не принимал, не держал и не укрывал, и буде где явится таковой ослушник и нарушитель установленного порядка, кто бы принимал, держал у себя и укрывал беглого, то нижний земский суд должен (буде не отдаст добровольно) поступать с таковым, как по законам предписано ...»

Нижний земский суд находился всецело в руках дворянства, поскольку должностные лица уездной полиции – **капитан-исправники** или **земский исправник** и земские заседатели – избирались уездными дворян-

скими собраниями из местных дворян. Непосредственными помощниками нижнего земского суда в деревнях и селах были *сотские* и десятские, избравшиеся из крестьян и обязанные «смотреть и разведывать в селении и близ него против воров, разбойников, злоразгласителей, беглых». В целом, нижний земский суд должен был следить за порядком и «благочинием» в сельской местности, исполнять решения вышестоящих властей и решения суда, проводить предварительное следствие по уголовным делам. Также капитан-исправник отвечал за состояние дорог, противопожарную безопасность, борьбу с эпидемиями в уезде.

Также в соответствии с «Учреждение для управления губерний Всероссийской Империи» в каждом уездном городе, где нет коменданта, учреждалась должность городничего, который должен был:

- « ... иметь бдение, дабы в городе сохранены были благочиние, добронравие и порядок;
- чтоб предписанное законами полезное в городе исполняемо и сохраняемо было ...
- буде в городе окажется ослушание от целого общества, то городничий о сем уведомит ... наместническое правление и генерал-губернатора а между тем приложит старание ослушных привести в послушание, по мере данной ему власти.
- буде в городе окажется скопище воров и беглых людей, то городничий, не теряя времени, приложит всевозможное старание воров иметь, в чем каждый дом в городе обязан подать руку помощи ...
- городничий смотреть иметь должен в городе за мостами, переправами и улицами ...».

Развитие промышленности, торговли, рост городского населения ставили перед властью задачу приведения городского административно-полицейского аппарата в соответствие с новыми условиями. Для решения этой проблемы в 1782 г. был издан «Устав Благочиния», который вплоть до 1862 г. оставался основополагающим документом в деятельности полиции. Устав имел сложную структуру (состоял из 14 глав и 274 статей) и содержал нормы как материального, так и процессуального права.

В соответствии с Уставом все старые полицейские органы в городах были ликвидированы, а на их месте созданы новые – Управы Благочиния или Полицейские, которые возглавляли *обер-полицмейстер* в Москве и Санкт-Петербурге, *полицмейстеры* в губернских и *городничие* в уездных городах. Так как управы благочиния являлись не только полицейским, но и судебным органом по мелким уголовным и судебным делам, то в ее состав входили два пристава (по гражданским и уголовным делам), также в состав управы включались два ратмана, то есть выборные от городских собраний. Городничий и приставы являлись государственными чиновниками, а ратманы избирались из местного населения на три года.

Управы Благочиния осуществляли функции в пяти основных направлениях:

- борьба с общеуголовной преступностью,
- надзор за торговлей,
- розыск беглых,
- поддержание общественного порядка при проведении религиозных мероприятий,
- осуществление общесоциальных задач.

Для удобства города были поделены на *части*, а часть в свою очередь делилась на *кварталы*. В части города полицейские функции осуществлял *частный пристав*, в подчинении у которого находились два градских сержанта и штатная команда. Функции пристава были самые разнообразные. Он осуществлял строительный и торговый надзор, разыскивал беглых, занимался охраной общественного порядка, пресекал и расследовал преступления. Частному приставу подчинялись *квартальные надзиратели* и *квартальные поручики*, которые являлись главными полицейскими чинами в квартале.

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

Среди обязанностей Управы благочиния необходимо отметить:

«во-первых, иметь бдение, дабы в городе сохранены были благочиние, добронравие и порядок;

второе, чтоб предписанное законом полезное повсюду в городе исполняемо и сохраняемо было; в случае же нарушения оных управа благочиния по состоянию дела, несмотря ни на какое лицо, всякого должна приводить к исполнению предписанного законами, и

Управа благочиния долженствует наблюдать, дабы никто запрещенным не торговал в городе, и чрез межу города не возил запрещенного.

Управа благочиния должна иметь сведение о торговых ценах в городе всякого рода хлеба и харча ...

Управа благочиния бдение имеет, чтоб в городе никто беглых людей не принимал, не держал и не укрывал; и буде где явится таковой ослушник и нарушитель установленного порядка, чтоб принимал, держал или у себя укрывал беглого, то управа благочиния должна (буде не отдаст добровольно) отослать его к суду, куда по законам надлежит.

Управа Благочиния в ведомстве своем имеет дороги, улицы, мосты и переправы в городе и предместье и городской земле, и прилагает неусыпное старание и попечение, чтоб дороги, улицы, мосты и переправы через реки и воды, где есть, в таком исправном состоянии и содержании были, чтоб проезжим не было ни остановки, ни опасности».

«Устав Благочиния» регламентировал деятельность полиции по предупреждению целого ряда правонарушений, например, преступлений против личности. Полицейские пресекали кулачные бои, стрельбу из оружия в домах и «бросание ракет». Особое внимание уделялось ношению и производству оружия. Для пресечения подобных преступлений полиция:

- требовала прекратить противоправные действия, при возникновении ссор, побоев и драк;
- применяла физическую силу и оружие (хотя и отсутствовала правовая регламентация этих действий);
- задерживала и доставляла виновных в Управу Благочиния;
- изымала оружие у лиц, не имеющих право на его ношение;
- конфисковала остроконечные ножи и подобные предметы у частных лиц, продавцов и изготовителей подобных изделий;
- налагала опеку на имение, при злоупотреблении властью помещиков.

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

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

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

«Устав Благочиния» выделял четыре вида преступлений:

- 1) против личности (ст. 267);
- 2) посягающие на места жительства или обитания (ст. 268-269);
- 3) посягающие на имения (ст. 268-269)
- 4) преступления в виде «лживого поступка или против общего правосудия или против народной тишины» (ст. 271, 272 и пр.).

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

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

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

При обнаружении и задержании подозреваемого, полицейские чины доставляли его к частному приставу независимо от времени суток, где он немедленно допрашивался. При производстве дознания и следствия наряду с допросами, осмотрами и обысками, освидетельствованиями применялись и новационные следственные действия, такие как следственный эксперимент, прообразы экспертиз, но они не давали однозначного ответа по поводу виновности или невиновности лица. Также виновность лица могла быть установлена на очной ставке.

При рассмотрении дела Управы Благодочиния выносили одно из двух решений:

- 1) если было совершено правонарушение, то выносился окончательный приговор по существу дела;
- 2) если было совершено преступление, то материалы дела направлялись в суд.

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

Другим значимым направлением деятельности полиции являлась охрана общественного порядка. Она складывалась из проведения комплексных мероприятий, хотя полицейские чиновники сами только в исключительных случаях выставлялись на патрулирование, а непосредственно охраной общественного порядка занимались штатные городские ко-

манды, местное население, а в случае необходимости и армейские подразделения, расквартированные в уезде или городе. В Уставе закреплялись действия частного пристава и квартального надзирателя при осуществлении охраны общественного порядка, а главы о «Запрещении» и «Взыскании» перечисляли противоправные действия, посягающие на общественную безопасность, которые полиции вменялось пресекать.

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

Органы правопорядка пресекали массовые беспорядки, драки и дуэли. Для этого использовались как ненасильственные методы (требование разойтись, примирение сторон), так и методы принуждения (доставление в Управу Благодичиния).

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

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

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

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

Таким образом, принятие «Устава Благодичиния или Полицейского» 1782 г. явилось продолжением законотворческой работы Екатерины II по совершенствованию системы государственного управления. Данный Устав, как и принятые ранее «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г., закрепляли и развивали принципы полицей-

ского государства с мельчайшей регламентацией всех сфер жизни сословного общества.

Характерно, что общая полиция была децентрализована, полицейские органы в губерниях всецело подчинялись губернаторам.

В конце XVIII века произошла коренная реорганизация столичной полиции (управы благочиния). Ее новая организационная структура закреплялась в особых правовых актах: Уставе столичного города Санкт-Петербурга, утвержденном Павлом I 12 сентября 1798 г., в Уставе столичного г. Москвы, также утвержденном императором 17 января 1799 г. В соответствии с уставом Санкт-Петербурга руководство полицией возлагалось на петербургского военного генерал-губернатора, подчиненного непосредственно императору. Его помощником являлся обер-полицмейстер. Город по-прежнему делился на части (районы), но полицейский аппарат в них был существенно увеличен. В помощь частному инспектору (новое название частного пристава) были назначены еще два офицера. В распоряжение квартального унтер-инспектора (квартального надзирателя) приданы два квартальных комиссара, каждый из которых контролировал половину квартала.

Кроме того, в каждый квартал назначался *городовой* в чине унтер-офицера. Городовые должны были постоянно дежурить в своих кварталах в особых полицейских будках, имевших специальную окраску, выделявшуюся издали (косыми белыми и черными полосами). Контроль за дежурством городских возлагался на квартальных унтер-инспекторов. Учреждение института городских положило начало регулярной патрульно-постовой службе в полиции. Аналогичная реформа полиции была проведена в Москве и других российских городах.

Завершилась реформа созданием в столичной полиции войсковой команды, находившейся в непосредственном ведении военного губернатора и обер-полицмейстера. В состав команды в каждую часть города в оперативное подчинение частных инспекторов были переданы особые команды: конные в составе четырех унтер-офицеров и 24 драгун и пешие по 4 унтер-офицера и 20 рядовых солдат. Они предназначались как резерв для усиления патрулирования, для подавления возможных массовых беспорядков, захвата вооруженных преступников и т. д. Практически это были отряды особого назначения (предтечи будущего ОМОНа).

Одним из главных направлений деятельности общей полиции являлась *борьба с уголовной преступностью*. Для лучшей ее организации делалась попытка создать специализированные звенья полицейского аппарата.

Прежде всего, для борьбы с общеуголовными преступлениями был создан институт сыщиков. Это были должностные лица, которые направлялись на места для расследования дел о разбоях и кражах, совершенных беглыми крестьянами. Деятельность сыщиков регламентировалась изданным в 1711 г. указом «О беспрепятственном розыске, преследовании сы-

щиками воров, разбойников и их сообщников», в котором сыщикам предписывалось «за теми ворами и разбойниками в погоню самим... гонять... и таких разбойников и воров ловить». Сыщики вели дознание исключительно гласными методами раскрытия преступлений, а именно: путем опроса свидетелей, использования слухов («язычные молки»), вещественных доказательств («воровской рухляди»). Институт сыщиков был упразднен в 1762 г. Их обязанности перешли местным полицейским органам.

В 1730 г. (первый год царствования императрицы Анны Иоанновны) в Москве было учреждено ведомство **Сыскаго приказа**, занимавшееся «тайными разбойными и убийственными делами» и распущенное в 1762 г.

Но, как бы там ни было, вплоть до 1763 г. в России не было специализированного полицейского органа, ведавшего розыскной частью. Основные обязанности по борьбе с преступностью возлагались на наружную полицию и следственно-судебный аппарат. В 1763 г. в Санкт-Петербурге была учреждена розыскная Экспедиция, которая ведала делами «татинными, разбойными и убийственными». К ней были приписаны 12 воеводских канцелярий, которые не имели права производить пытки, а всех «колодников, дошедших до розысков», должно было присылать в экспедицию.

**Экспедиция розыскных дел по делам воров и разбойников** в то же время была и центральным пересыльным местом для ссылаемых в Сибирь и Оренбург. В ее компетенцию входили все дела о преступлениях против собственности. Деятельность Экспедиции продолжалась до 1782 г., когда ее функции были поделены между палатой уголовных дел и следственным отделением управы благочиния. Также при Екатерине II порядок розыска «с тайною и письменностью производства» был распространен на все уголовные дела. Именно в это время развилась промежуточная форма уголовных приговоров – оставление в подозрении.

В конце XVIII века в годы царствования Павла I была проведена реформа полицейских органов, важным элементом которой стало образование в столицах *специальных следственных органов*, т. н. «**юстицких криминальных дел департаментов**» при городских правлениях. До реформы и розыск, и следственные мероприятия проводили частные пристава, околоточные надзиратели или чиновники полицмейстерской канцелярии по поручению полицмейстера в рамках следственных отделений управ благочиния. Теперь следствие было выделено из полиции и сосредоточено в специальных следственных органах, которые и проводили расследования. «Юстицкие криминальных дел департаменты» являлись не только следственными, но и судебными органами, судившими за мелкие уголовные и административные правонарушения (в том числе нарушение установленной для того или иного сословия формы одежды, прически и т. д.).

Обязанности по *обеспечению безопасности дорожного движения* возлагались на чиновников полицмейстерских канцелярий и нижних полицейских служащих (в конце XVIII века – на городских). Уже в 1720 г. ге-

нерал-полицмейстер А. И. Девиер объявил жителям города первые указы царя, связанные с безопасностью движения на улицах новой столицы, которые вводили ряд запретов и ограничений для петербуржцев. В первой половине XVIII в. были изданы указы, в соответствии с которыми по городским улицам следовало ездить осторожно, бега на лошадях разрешались только на безлюдных дорогах и скованных льдом широких реках.

О порядках, царивших на улицах Петербурга в первой трети XVIII в., говорит Указ государыни императрицы Анны Иоанновны «О том, чтобы всяких чинов люди ездили смирно и на лошадях не скакали» от 25 января 1732 года, объявленный действительным тайным советником князем Черкасским. В нем под угрозой жестокого наказания и даже смертной казни запрещалось «необыкновенно» скакать, бить прохожих плетьюми, давить их лошадыми и санями.

«... дабы всяких чинов люди как дневным, так и прочим ночным временем ездили на санях и верхами смирно и никого лошадыми не давили и не топтали; однако же ныне известно учинилось, что многие люди и извозчики ездят в санях резво и несмирно и верховые их люди перед ними необыкновенно скачут, и на других наезжая, бьют плетьюми и лошадыми топчут; того ради и публиковать, дабы всяких чинов люди, как вышняго, так и нижняго достоинства и извозчики ездили смирно и на лошадях не скакали и ни на кого наезжая, не били и лошадыми не топтали. А ежели кто впредь, в противность сего Указа, дерзнет так резво и несмирно ездить и люди их необыкновенно перед ними скакать и плетьюми кого бить и саньми и лошадыми давить, таким по состоянию вины их чинено будет жестокое наказание или смертная казнь».

В феврале 1737 г. жители Петербурга снова были оповещены о запрещении скорой езды.

В царствование Елизаветы Петровны в Петербурге были изданы новые распоряжения о порядке уличного движения. В 1742 г. во избежание тесноты запрещалось ездить цугом и четверней, неоднократно – в 1745, 1752 и 1755 гг. – подтверждалось запрещение «скорой езды по улицам».

В начале царствования Екатерины II в столице появилась мода ездить с факелами. В связи с этим в 1763 г. в целях противопожарной безопасности использование факелов запрещалась, разрешалась лишь езда с фонарями. Этим указом запрещалась «скорая» езда и «великие свисты», издаваемые кучерами и извозчиками.

Развитие гужевого транспорта, рост числа извозчиков потребовали упорядочения в деле извоза. В 1794 г. в Управе Благочиния, ведающей полицейскими делами, а также состоянием улиц и мостов города, извозчикам стали выдавать жестяные, а не кожаные как ранее, номера (с указанием части города), которые им полагалось носить на спине.

В правлении Павла I в 1798 г. были определены обязанности полиции по отношению к извозчикам Петербурга. Однако меры, предпринимаемые правительством, не могли уменьшить количество несчастных случаев на улицах столицы, хотя иногда они носили крайне радикальный харак-

тер, например, приказ Павла I выслать из столицы всех извозчиков, когда стало известно о гибели прохожего во время наезда на него.

#### **б) Органы политической полиции**

Если общая полиция была децентрализованной, то политическая полиция с самого начала своего существования была строго централизована и подчинена непосредственно царю.

История возникновения органов политической полиции связывается с именем российского государя Алексея Михайловича (1645-1676). С целью усиления контроля за деятельностью высших учреждений и должностных лиц военной и гражданской администрации в 1654 г. было создано учреждение политического контроля и сыска – **Тайный Приказ**, или **Приказ Тайных дел** с пытками, застенками и страшным «словом и делом», просуществовавший до 1676 г. (до смерти Алексея Михайловича).

В годы царствования Федора Алексеевича (1676-1682), регентства царевны Софьи (1682-1698) и правления Петра Великого (1689-1725) политический сыск в стране осуществлял **Преображенский Приказ** во главе с князем Ф.Ю. Ромодановским. Одновременно с 1718 по 1724 г. в Петербурге действовала **Тайная канцелярия** во главе с графом П.А. Толстым. При приемниках Петра Великого в апреле 1729 г. Преображенский приказ был ликвидирован, а расследование дел о политических преступлениях перешло в непосредственное ведение **Верховного Тайного Совета** и **Сената**.

Императрица Анна Иоанновна, утвердившаяся на престоле в 1730 г., ликвидировала Верховный Тайный Совет и 24 марта 1731 г. учредила для расследования политических дел особую канцелярию во главе с бывшим «министром» петровской тайной канцелярии генералом А.И. Ушаковым. В дальнейшем это учреждение стало называться **Канцелярией тайных розыскных дел**.

Полномочия Канцелярии тайных розыскных дел были значительно расширены. Все центральные и местные органы управления должны были беспрекословно исполнять указания, пересылать всех лиц заявивших «слово и дело государево», вместе со свидетелями в ее распоряжение. Основным способом получения Канцелярией информации о политических преступлениях был донос. Доносы («изветы») широко практиковались еще в XVI-XVII вв.

Канцелярия была упразднена манифестом Петра III «Об уничтожении Тайной Розыскной Канцелярии» от 21 февраля 1762 г. Ее материалы передавались в ведение **Тайной экспедиции Сената**. Характерно, что во главе этой экспедиции был поставлен один из руководителей бывшей Канцелярии – С. Шешковский. В манифесте говорилось, что

«... вышеупомянутая Тайная розыскных дел Канцелярия уничтожается отныне навсегда, а дела оной имеют быть взяты в Сенат, но за печатью к вечному забвению в Архив положаться.

Ненавистное выражение, а именно: слово и дело не долженствует отныне значить ничего; и Мы запрещаем употреблять оно никому; а если кто отныне

оное употребит в пьянстве или в драке, или, избегая побоев или наказаний, таких тотчас наказывать так, как в Полиции наказываются озорники и бесчестники».

При своем воцарении после дворцового переворота и убийства Петра III Екатерина II подтвердила манифест, но подчинила Тайную экспедицию генерал-прокурору, а московскую контору этой экспедиции – московскому главнокомандующему (генерал-прокурору) П. С. Салтыкову. Эти меры обеспечили централизацию и полную секретность политического сыска, его независимость от каких-либо иных учреждений и непосредственный контроль за его деятельностью со стороны императрицы. По-прежнему процветали доносы, и широко применялась пытка, формально отмененная лишь в 1801 г. Александром I.

### Глава 3. Развитие полицейских органов в XIX - начале XX веков

Становление и развитие самостоятельных специальных полицейских органов в России происходило в XIX-начале XX вв. Именно в это время сформировались подразделения политической и общей полиции. Крупные реформы полиции были проведены в 60-80-х годах XIX в. Падение крепостного права и освобождение крестьян из-под вотчинной власти помещиков, революционная ситуация в стране, развитие капитализма и рост городов вынудили царское правительство реформировать весь полицейский аппарат. В марте 1917 г. сформированное Временное правительство издало постановления, упразднявшие Департамент полиции и Отдельный корпус жандармов. Таким образом, российская полиция не только фактически, но и юридически прекратила свое существование.

#### *§ 1. Создание Министерства внутренних дел. Министерство полиции и его функции*

В начале XIX века в России на смену коллегиям пришли министерства. В соответствии с Манифестом Александра I «Об учреждении министерств», опубликованным в 1802 г. было создано восемь министерств. Принципы организации и деятельности министерств определялись «Общим положением об учреждении министерств», утвержденным императором в 1811 году. Министерства создавались как строго централизованные бюрократические учреждения. Министры назначались императором и сосредотачивали в своих руках огромную власть. За свои действия они отвечали только перед императором.

Одним из них было **Министерство внутренних дел**, первым министром которого был назначен граф *Виктор Павлович Кочубей*, крупнейший государственный деятель России первой половины XIX века. Именно министр внутренних дел согласно Манифесту об учреждении министерств должен был заботиться

«... о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей Империи. В управлении своим имеет все части Государственной промышленности, кроме части Горной; в ведении его находится также построение и содержание всех публичных зданий в Государстве. Сверх того возлагается на него долг стараться всеми мерами об отвращении недостатка в жизненных припасах и во всем, что принадлежит к необходимым надобностям в общежитии».

Таким образом, на МВД возлагался большой объем внутренних функций государства.

Главным ведомством Министерства, с наибольшей функциональной нагрузкой, в то время был *Департамент внутренних дел*. По сферам деятельности Департамент разделялся на 3 экспедиции: государственного хозяйства; государственной медицинской управы; спокойствия и благочиния. В последней сосредоточилось управление полицейским ведомством страны. Первоначально организация этой экспедиции была ориентирована на территориальный принцип. Ее первое отделение ведало городской, второе – сельской полицией. В 1806 году был введен принцип «функционального управления полицейскими органами», в соответствии с которым 1-е отделение стало заниматься учетом и статистикой, контролем за проведением массовых зрелищ, разрешением публичных собраний, цензурой, организацией кадрового обеспечения штатов полицейских органов; к компетенции 2-го отделения были отнесены организация охраны общественного порядка, борьба с преступностью, надзор за исполнением законов.

В **1810-1811 гг.** в связи с усилением карательной политики правительства создается **Министерство полиции**, материализовавшее в себе идеи М. М. Сперанского. В обязанности министерства в соответствии с Манифестом «О разделении государственных дел по министерствам» (август 1810 г.), помимо борьбы с преступностью, входило: проведение рекрутского набора, охрана государственных запасов продовольствия, таможенный контроль, содержание и трудоустройство заключенных, поимка беглых крепостных крестьян, обеспечение исправности и безопасности путей сообщения. Министерство полиции должно было также осуществлять явный и тайный надзор за иностранцами, проживающими в России, выполнять цензурные функции. Оно просуществовало до 4 ноября **1819 г.**, когда его функции были переданы в МВД.

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.

Министерство полиции состояло из трех департаментов:

- Департамент полиции исполнительной, в котором находились три отделения по 2 стола в каждом,

- Департамент полиции хозяйственной, в него входили два отделения, каждое из которых подразделялось на два стола,

- Медицинский департамент,

а также Общей и Особенной канцелярии министра.

В компетенцию **Департамента полиции хозяйственной** входили контроль за деятельностью чиновников, занимающихся снабжением городов, особенно Петербурга и Москвы, продовольствием, пресечение спекуляции, а также надзор за смирительными и работными домами.

Основным подразделением министерства стал **Департамент полиции исполнительной**. Наряду с решением вопросов формирования кадرا-

ми различных полицейских служб его *первое отделение* занималось организацией статистических работ, регистрацией происшествий, фактов рождения и смерти, для чего были введены специальные формы учета, а также «... составлением Полицейских штатов, определением, увольнением и награждением Чиновников, проверкой разных сведений и отчеты».

*Второе отделение* представляло «полицию дел уголовных» «полицию дел судебных».

«Во 1-м столе сего Отделения ведаются Полиция дел Уголовных. Сюда принадлежат: устройство тюрем и их стражи. Дела по пересылки колодников. Распределение преступников к работам. Надзор в успешном и бдительном производстве Полицейских следствий по делам уголовным. Надзор за действием Полиции в поимке разного рода преступников. Поимка беглых и беспаспортных. Пресечение бродяжничества. Прекращение запрещенных игр, непомерного роста, и разных других долгов. Дела о раскольниках».

«Во 2-м столе сего Отделения ведаются Полиция дел Судных. Сюда принадлежат: надзор за исполнением со стороны Полиции приговоров Судебных мест по разным казенным и частным изысканиям; пресечение всякого самоуправства в правах личных и по имуществу; рассмотрение и удовлетворение жалоб на бездействие местного Полицейского Начальства в делах, принадлежащих к его исполнению; дела по лотереям и аукционам; нотариатам; дела банкротские; наблюдение, чтобы законы о порядке власти и повиновения в праве земском с точностию были исполняемы».

*Третьему отделению* было поручено содействовать в организации и проведении общих ревизий губерний (компетенция Сената); на него возлагались также содержание земского ополчения (милиции), поимка дезертиров и т. п.

Департамент полиции исполнительной после ликвидации Министерства полиции вошел в состав МВД и просуществовал до реформы 1880 года.

**Медицинский департамент** также подразделялся на три Отделения, два стола в каждом.

«... в первом Отделении ведаются устройство Медицинского Управления и общие предостерегательные меры.

Во втором Отделении Медицинского Департамента ведаются вообще все Медицинские потребности и заготовления.

В третьем Отделении производится счет сумм и ревизия материалов».

В целом, Медицинский Департамент занимался санитарным надзором, организацией мер по предотвращению эпидемий, снабжением лекарствами.

Для распределения дел между департаментами, подготовки обобщающих отчетов и справок была образована **Канцелярия общих дел** Министерства полиции, управляемая директором и тремя (по числу департаментов) секретарями и их помощниками. Ее основные функции:

«1. Доставка надлежащего движения бумагам, к Министру вступающим. 2. Собрание и составление общих Статистических сведений, относящихся к разным частям Полицейского Управления. 3. Производство всех дел, кои не имеют точного по Департаментам назначения».

Согласно «Общему учреждению...» в Министерстве полиции для ведения секретного производства была образована **Особенная канцелярия** министра полиции. Она представляла собой отдельный специализированный орган, деятельность которого сосредоточилась на проблемах секретного делопроизводства и тайной полиции. Особенная канцелярия получила статус, не меньший по значению, чем Департамент полиции исполнительной, и со временем превратилась в автономный, мало зависящий от министра, а также используемый лично императором для контроля за самим министром, орган.

Большую роль Особенная канцелярия как орган политической полиции сыграла в фабрикациях в 1812 г. дела М. М. Сперанского, обвиненного в антигосударственной деятельности, приведшая к отставке и ссылке великого реформатора, инициатора создания Министерства полиции и Особенной канцелярии.

Выполняя функции политической полиции, обладая не меньшей самостоятельностью, чем департаменты министерства, Особенная канцелярия постоянно расширялась и накануне передачи в МВД (1819 г.) состояла из трех столов (т. е. управлений) и секретной части.

*Первый стол* занимался вопросами выезда и въезда в Империю как российских, так и иностранных подданных, слежкой за иностранцами. *Второй стол* собирал «сведения о книжных лавках и типографиях», о привозе из-за границы книг и картин, проводил постоянную цензурную ревизию. В компетенцию *третьего стола* входил надзор за религиозными сектами, «подозрительными бродягами». Секретная часть Особенной канцелярии контролировала перемещение по стране политически неблагонадежных лиц.

Система органов внутренних дел, объединенная в Министерстве внутренних дел, сформировалась в 70-80-е годы XIX в. Она включала в себя не только полицию и тюремные учреждения. В нее входили и органы, осуществлявшие функции, непосредственно не связанные с карательной деятельностью. В частности, введении МВД находилось управление почтой и телеграфом, местным хозяйством, здравоохранением, статистикой и т. п.

Деятельность Министерства внутренних дел было призвано обеспечивать прочность и незыблемость всего внутреннего устройства царской России. Такая роль Министерства определяла его место в системе центральных правительственных органов. Во главе МВД, как правило, стояли самые близкие к царю люди (например, Д. А. Толстой, М. Г. Лорис-

Меликов, П. Н. Игнатъев, И. Л. Горемыкин, И. Н. Дурново, В. К. Плеве, Д. С. Сипягин, П. А. Столыпин).

Ведущей тенденцией развития Министерства внутренних дел во второй половине XIX века являлось расширение его влияния, возрастание роли его карательных звеньев.

Так, в последней четверти XIX века, когда в России усиливается революционное движение, происходит значительное расширение полномочий МВД. В частности, по «Положению о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 года министр внутренних дел наделялся практически неограниченными правами. «Требования его, к сим предметам относящиеся (т.е. охранению государственного порядка и общественного спокойствия), подлежат немедленному исполнению всеми местными начальниками».

«Положение» предусматривало введение двух стадий исключительного положения – состояние усиленной охраны и состояния чрезвычайной охраны. В местности, которая объявлялась на положении усиленной или чрезвычайной охраны, значительно расширялись права подведомственного МВД местной администрации – генерал-губернаторов, губернаторов и градоначальников, а также полиции. Они имели право закрывать собрания, торговые и промышленные заведения, запрещать органы печати, учреждать особые военно-полицейские команды, передавать в военный суд любое дело.

«Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» было введено как временное (сроком на три года), оно регулярно продлевалось царским правительством и просуществовало около 36 лет, вплоть до Февральской революции 1917 г.

Важным ведомством Министерства внутренних дел являлся **Департамент государственной полиции** – вершина всей полицейской системы царской России, на который лежали обязанности «по предупреждению преступлений и охране общественной безопасности и порядка...». Его деятельность началась с подписанием Александром II 15 ноября **1880 г.** указа «О соединении Департаментов государственной полиции и полиции исполнительной в одно учреждение – Департамент государственной полиции». За несколько месяцев до этого в ведение Департамента государственной полиции были переданы дела III Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии.

Директор Департамента полиции был одновременно командиром Отдельного корпуса жандармов и товарищем (заместителем) министра.

В ведении Департамента полиции находился весь полицейский аппарат, а также политическая и общеуголовная полиция. Его внутренняя структура сложилась не сразу. Первоначально в его составе имелось три делопроизводства:

- первое (распределительное) занималось общеполицейскими делами и личным составом полиции;

- второе (законодательное) ведало органами полиции и разработкой проектов различных нормативных актов – положений, инструкций, циркуляров;

- третье (секретное) ведало политическим сыском.

В 1898 г. дела политического розыска перешли в специально созданный Особый отдел Департамента полиции.

Четвертое и пятое делопроизводства возникли в 1883 г. Четвертое делопроизводство наблюдало за ходом политических дознаний, а пятое ведало с начала гласным, а затем негласным надзором.

Шестое делопроизводство, созданное в 1894 г. осуществляло контроль за изготовлением, хранением и перевозкой взрывчатых веществ, занималось вопросами фабрично-заводского законодательства.

Седьмое делопроизводство, возникшее в 1902 г., ведало делами упраздненного четвертого делопроизводства, наблюдало за производством жандармскими управлениями дознаний, в основном по государственным преступлениям.

В 1907 г. четвертое делопроизводство было восстановлено и стало осуществлять надзор за массовым рабочим и крестьянским движением, за деятельностью легальных обществ, организаций, земских и городских органов «самоуправления».

В ведении восьмого делопроизводства находились созданные в июле 1908 г. уголовно-сыскные отделения.

В целях усиления агентурной работы в революционных организациях в 1910 г. в составе Особого отдела был организован сверхсекретный Агентурный отдел.

В период революции 1905-1907 гг. роль Департамента полиции как главного ведомства еще более возросла. Так, с апреля по октябрь 1905 г. директор Департамента полиции, товарищ министра внутренних дел Д. Ф. Трепов входил в состав Совета Министров и фактически не подчинялся министру внутренних дел.

Таким образом, организация МВД, Министерства полиции, а затем и Департамента полиции – важные вехи в становлении единой системы органов внутренних дел России. Дальнейший процесс развития управления карательным аппаратом продолжался по пути усиления его централизации и привел к сосредоточению всех полицейских органов и тюремных учреждений в одном центре – Министерстве внутренних дел.

## § 2. Развитие органов политической полиции

В начале XIX века при государе Александре I была ликвидирована Тайная экспедиция Сената – орган, осуществлявший функции политической полиции.

Однако в 1805-1826 гг. создается ряд временных органов: Комитет высшей полиции – 1805 г., Комитет охраны общей безопасности – 1807 г., Особенная канцелярия министра полиции – орган политического сыска, осуществлявший также функции контрразведки – 1810 год. В начале **1826 г.** Николаю I был представлен проект генерал-адъютанта А. Х. Бенкердорфа, будущего шефа жандармов и начальника Третьего отделения, о создании сильного постоянно аппарата политической полиции. По именному приказу Николая I Особенная канцелярия МВД была присоединена к Собственной Его Императорского Величества Канцелярии и создано **Третье отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии.**

В соответствии с Указом от 3 июля 1826 г. политическая полиция передавалась в ведение нового Третьего отделения. Политическая, или, как тогда говорили, высшая полиция была строго централизованным органом: она подчинялась непосредственно царю и действовала под его надзором и контролем.

Компетенции Третьего отделения были весьма обширными:

- «1. Все распоряжения и известия по всем вообще случаям высшей Полиции.
2. Сведения о числе существующих в Государстве разных сект и расколов.
3. Известия об открытиях по фальшивым ассигнациям, монетам, штемпелям, документам и проч., коих розыскания и дальнейшее производство остается в зависимости Министерств: Финансов и Внутренних Дел.
4. Сведения подробные обо всех людях, под надзором Полиции состоящих, равно и все по сему предмету распоряжению.
5. Высылка и размещение людей подозрительных и вредных.
6. Заведование наблюдательное и хозяйственное всех мест заточения, в кои заключаются Государственные преступники.
7. Все постановления и распоряжения об иностранцах, в России проживающих, в пределе Государства пребывающих и из оногo въезжающих.
8. Ведомости обо всех без исключения происшествиях.
9. Статистические сведения, до Полиции относящихся».

Главной задачей Третьего отделения было «охранение устоев государственной жизни». Оно обладало широкой компетенцией и большими правами: от наблюдения и тайного надзора за политически «неблагонадежными» лицами, иностранцами, фальшивомонетчиками и раскольниками до составления ведомостей и статистических сведений о «всех вообще» происшествиях. Третье отделение составляло ежегодные отчеты царю о

политическом состоянии в стране, настроениях различных классов, социальных групп и т. д.

Согласно секретным инструкциям Третье отделение осуществляло контроль и надзор за всеми государственными учреждениями как в центре, так и на местах. Оно не зависело от администрации и общей полиции.

В 60-70-е годы XIX века, когда отмена крепостного права и проведение ряда буржуазных реформ поставили Россию на путь развития капиталистических отношений, III Отделение, ориентированное на борьбу против дворянских революционеров, оказалось неприспособленным к новому уровню политического движения. Попытки укрепить III Отделение, оставив в его ведении исключительно политический розыск и расследование политических преступлений, не дали желаемого результата. III Отделение к концу 1870-х годов изжило себя как основной орган политической полиции, обнаружив косность и неэффективность как внутренней организации, так и восприятия и разработки новых форм и методов деятельности. Развитие политического терроризма подтолкнуло власть к принятию чрезвычайных мер. 12 февраля 1880 года последовал указ о создании Верховной распорядительной комиссии по охранению государственного порядка и общественного спокойствия. Ее начальник М. Т. Лорис-Меликов сочетал репрессии по отношению к революционерам с рядом уступок либеральным кругам. В августе 1880 года комиссия была упразднена, но опыт руководства всеми видами полиции, полученный в ходе ее работы, был взят законодателем в основу дальнейшей реорганизации Министерства внутренних дел. Конечным результатом работы комиссии стала ликвидация III Отделения в соответствии с царским указом от 6 августа **1880 г.** «О закрытии Верховной распорядительной комиссии, упразднении Третьего отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии и об учреждении Министерства почт и телеграфов». Дела III Отделения были переданы созданному в составе МВД Департаменту государственной полиции.

Исполнительным органом Третьего отделения на местах стала **жандармерия**. Сначала она выполняла функции военной полиции и входила в состав армии. В апреле **1827 г.** жандармские части были объединены в отдельный корпус и связаны с политической полицией. Начальник Третьего отделения одновременно был шефом корпуса жандармов. Корпус жандармов разделялся на 5 округов, а каждый округ – на жандармские отделения (во главе с губернскими штаб-офицерами), дивизионы и команды. Происходит также увеличение жандармерии. В **1836 г.** было утверждено *«Положение о корпусе жандармов»*. Он подразделялся на главное, окружные и губернские управления. На жандармские команды и дивизионы возлагалась задача «усмирения буйства и восстановления нарушенного повиновения».

В 1836 г. создается уже 8 жандармских округов, а численность корпуса жандармов возросла с 4138 (1827 г.) до 5797 человек (1850 г.).

В 1839 г. управляющий Третьим отделением стал занимать и должность начальника штаба корпуса жандармов. В 1880 г. в отдельном корпусе жандармов насчитывалось более 7500, а в 1896 г. – более 9000 человек.

Радикальная реформа политической полиции была проведена в 1867 г. По Положению о корпусе жандармов 1867 г. вместо жандармских округов, включавших в свой состав до 10 губерний, были созданы жандармские управления в каждой губернии. В 6 губерниях Северо-западного края и Царстве Польском существовали также уездные жандармские управления. В отдельных регионах сохранились жандармские округа (Варшавский, Кавказский и Сибирский). Окружные управления объединили деятельность губернских и уездных жандармских управлений, входивших в эти округа.

В связи с массовым строительством железных дорог и в соответствии с принятым 16 марта 1867 г. «Порядком учреждения жандармского надзора на вновь проводимых железных дорогах» были образованы железнодорожные жандармские управления. Штат каждого железнодорожного жандармского управления состоял из начальника, его адъютанта и начальников отделений, а также 300 унтер-офицеров.

Для осуществления политического сыска в 1880-е годы был сформирован новый независимый от жандармерии розыскной орган – ***Отделение по охране государственного порядка и общественного спокойствия*** первоначально при петербургском градоначальнике, а затем и при московском обер-полицмейстере. Отделения, именовавшиеся в обиходе «охранными» (или «охранкой»), имели своей задачей борьбу при помощи секретной агентуры с подпольными революционными организациями. Деятельность этих отделений распространялась далеко за пределы столичных губерний. При Московском охранном отделении был создан «летучий отряд филеров». Характерно, что отряды филеров как при петербургском, так и при московском охранных отделениях состояли не из жандармов, а из вольнонаемных сотрудников.

В XIX-начале XX вв. большое развитие получили подразделения политической полиции: жандармерия и охранные отделения, которые играли важную роль в поддержании политической стабильности в стране.

### ***§ 3. Общая полиция в XIX - начале XX вв.***

Важное значение имели меры по укреплению общей полиции, проведенные в 1837 г. Эти меры заключались, прежде всего, в расширении низового аппарата полиции в уездах. Уезды были поделены станы, во главе которых становились назначенные губернатором дворяне, осуществлявшие судебно-полицейские функции – становые приставы. Их непосред-

ственными начальниками были исправники. Круг обязанностей земской полиции был обширен:

1) обнаружение указов и постановлений правительства; 2) всякие объявления, извещения и вызовы по приказанию начальства; ... 4) охранение неприкосновенности прав и спокойного совершения обрядов церкви Православной и свободы иноверных, признанных правительством вероисповеданий, на основании установленных для сего правил; 5) охранение общественного спокойствия, благочиния, добрых нравов, порядка и должного властям повиновения; усмирение всякого действия, противного верноподданническому долгу и послушанию; предупреждение и прекращение всяких непозволительных и соблазнительных сборищ; принятие в случае нужды особенных мер для ограждения безопасности какого-либо селения, дома и частного лица; 6) меры безопасности от воров и разбойников, поимка оных и истребление их шаек; 7) поимка беглых, бродяг и беспаспортных; меры для прекращения нищенства и праздношатаательства и для открытия не приписанных ни к какому состоянию; 8) осмотр мертвых тел, находимых на дорогах и в других местах; исследование случаев насильственной и вообще нечаянной смерти; ... 12) содействие к предупреждению и пресечению пожаров в лесах и полях; 13) первоначальные меры предосторожности при появлении заразительных и других повальных болезней и наблюдение за точным исполнением дальнейших по сему предмету предписаний высшего начальства; ... 17) охранение безопасности путей сообщения почтовых и торговых; надзор за исправным оных содержанием и устройством постоянным и временным, где нужно, перевозов и других переправ; 18) охранение безопасности от пожаров и наводнений в селениях; ... 20) надзор за трактирами, гостиницами, кофейными домами, ресторациями, харчевнями и за соблюдением надлежащих в содержании их правил; прекращение и предупреждение в сих заведениях и вообще в публичных местах ссор, драк и других противных закону или правилам благопристойности и приличия действий, а равно и запрещенных игр; ... 31) составление ведомостей о находящихся в уезде церквях, монастырях, благотворительных и учебных заведениях, заводах, фабриках, о числе жителей селений и жителей уезда; о рождающихся, вступающих в брак и умирающих; 32) составление ведомостей о посевах и урожаях хлеба и трав и ведомостей о торговых ценах, как на жизненные припасы, так и на перевозку оных и сплавы; 33) представление сведений о чрезвычайных происшествиях и следствиях по оным...».

В середине XIX в. примерная структура полицейского управления в среднем по размеру губернском городе могла быть представлена следующим образом:

1 полицмейстер с окладом 128 рублей 70 копеек из казны, 214 рублей 25 копеек из города;

1 частный пристав с окладом 228 рублей 50 копеек;

3 квартальных надзирателя с окладом 142 рубля 83 копеек;

1 письмоводитель с окладом 79 рублей 20 копеек;

2 писца с окладом 85 рублей 71 копеек;

14 десятников с окладом 65 рублей.

Крупные реформы полиции были проведены в 60-80-х гг. XIX в. Падение крепостного права и освобождение крестьян из-под вотчинной власти помещиков, революционная ситуация в стране, развитие капитализма и

рост городов вынудили царское правительство реформировать весь полицейский аппарат. Были проведены следующие мероприятия:

1) объединена уездная полиция с полицией уездных городов и созданы единые уездные полицейские управления во главе с исправниками;

2) изменены принципы комплектования полиции: если раньше рядовой состав комплектовался солдатами и унтер-офицерами старших возрастов, негодных к службе в полевых войсках, служивших в порядке отбывания повинности, то в связи с проведением военной реформы 1874 г. и отменой рекрутского набора был введен принцип вольного найма по контракту;

3) соответственно, чтобы сделать службу по вольному найму привлекательной, увеличилось жалование, введены пенсии, награждения за выслугу и иные льготы;

4) сужены функции полиции: проведение следствия передавалось судебным следователям, хозяйственные функции и благоустройство городов, продовольственное дело и контроль за состоянием дорог – земским и городским органам самоуправления;

5) расширен низовой аппарат полиции: учреждены должности участковых урядников (первые помощники станowych приставов), а также полицейский резерв в уездах; в городах увеличена численность околоточных надзирателей (город делился на части, части – на кварталы, кварталы – на участки, участки – на околотки). Инструкция околоточным надзирателям, утвержденная министром внутренних дел, возлагала на дворников вспомогательные полицейские функции, которые они должны были осуществлять под руководством околоточных надзирателей

В мае 1903 г. «для охраны благочиния, общего спокойствия и порядка в местностях, подведомственных уездной полиции» вместо выборных из крестьянства сотских, которые по традиции несли вспомогательную полицейскую службу в порядке повинности под руководством урядников, были учреждены штатные должности сельских стражников. Они учреждались из расчета: один стражник на каждые 2500 душ населения обоего пола. Стражники были государственными служащими, низшими чинами полиции. Таким образом, произошло расширение аппарата полиции в его низовом звене. Деньги на оплату сельских стражников поступали в казну за счет того, что натуральная полицейская повинность крестьян была заменена специальным денежным сбором. Из сельских стражников в случае надобности могли быть сформированы отряды сельской стражи, составлявшие вооруженный резерв в распоряжении уездных исправников. Полицейская стража использовалась «для подавления беспорядков и для прекращения разбоя в губерниях и уездах, не прибегая к содействию войск и не отрывая последних от прямых обязанностей».

В конце XIX в. определенные изменения претерпела структура полицейских органов в городах. Вместо управ благочиния повсеместно

утвердилась канцелярии обер-полицмейстеров, полицмейстеров, градоначальников. Города по-прежнему подразделялись на части во главе с частными приставами. Части делились на участки и околотки, которые возглавляли участковые и околоточные надзиратели.

Околоточные надзиратели, коим поручен внутренний надзор за народонаселением, предназначаются преимущественно для предупреждения и пресечения преступлений, открытия краденного имущества и т. п.

Для достижения этой цели им вменяется в обязанность:

1) Ознакомиться ближайшим образом с населением своего околотка не только вообще, но и с особенностями населения каждого дома в отдельности.

2) Знать в своём околотке всех хозяев и управляющих домами, дворников, швейцаров, содержателей гостиниц, меблированных квартир и постоянных дворов, их поверенных и конторщиков, явно как извозчицких старост и содержателей артелей рабочих.

3) Иметь строжайший надзор за тем, чтобы в гостиницах, меблированных квартирах, равно вообще в домах никто не останавливался и не проживал без паспортов или прописки онных в участковом Управлении. Для сего сколь можно чаще обходить дома и проверять онных по домовым книгам.

б) Сбирать негласным образом самые подробные сведет об образе жизни и поведении проживающих в околотке лиц, ее стоящих под надзором Полиции.

Полицмейстер, если он был генерал – майором или действительным статским советником, носил круглую каракулевую шапку типа кубанки, белую с красным доньшком, на шапке был укреплен серебряный двуглавый орел, над ним офицерская или чиновничья кокарда. Верхней одеждой служила светло-серая шинель. Полицейские в генеральских чинах иногда носили шинели с пелеринами и бобровыми воротниками. Повседневной формой офицерского и генеральского состава полиции служил темно-зеленый сюртук общеармейского образца с воротником того же цвета и с красными кантами по борту, воротничку, обшлагам и задним клапанам – «листочкам». Полицейские офицеры носили брюки трех фасонов: шаровары и суженки – в сапоги или брюки на выпуск – со штиблетами. Сапоги носили непременно со шпорами, а штиблеты не всегда. Полицейский парадный офицерский мундир был такого же цвета, как сюртук, с одноцветным воротником, но без пуговиц и застегивался на правую сторону на крючки. Полицейские офицеры и генералы носили шашку пехотного образца на серебряной перевязи. При сюртуке и белом кителе иногда шпагу. Полицейским офицерам полагались также серые накидки – пелерины с капюшоном общеофицерского кроя и цвета.

Нижние чины полиции, несшие постовую службу, назывались городовыми. Они носили черную мерлушковую шапку с черным суконным донцем, красными кантами крест-накрест и по окружности, или черную фуражку с тремя красными кантами, с черным лаковым козырьком, без подбородочного ремешка. Шинель городского шили из черного шинельного сукна с застежкой на крючках, черными петлицами и красным кантом,

на петлицах светлая металлическая пуговица с двуглавым орлом. Свое личное оружие городские носили в черной кобуре, укрепленной на поясе.

Еще во 2 половине XVIII в. *следствие* было выделено из полиции и сосредоточено в специальных следственных органах – «юстицких криминальных дел департаментах». В руках полицейских частей, на которые делились управы благочиния, сосредотачивалась оперативно-розыскная работа и проведение дознания.

С ликвидацией «юстицких криминальных дел департаментах» расследованием и раскрытием преступлений стала заниматься общая полиция в лице квартальных надзирателей, в крупных городах - следственные приставы по гражданским и уголовным делам. В уездах его проводили становой пристав, земский исправник и уездный стряпчий, а также отделение земского суда, состоявшее из этих должностных лиц. Предварительное следствие заключалось в собирании доказательств, позволяющих обнаружить и изобличить виновного. Оно разделялось на предварительное и формальное. Основной задачей первого являлось установление обстоятельств совершения преступления. В ходе формального следствия выяснялось, действительно ли обвиняемый совершил преступление и подлежит ли он наказанию. Одной из первых попыток реформирования предварительного расследования стала разработка в 1837 году Собственной Его Императорского Величества канцелярией законопроекта «О следствии», в соответствии с которым эта функция изымалась у полиции, а следствие относился к судебной власти. За полицией оставалось расследование незначительных преступлений и проступков.

В тот период большинство следователей не имели юридического образования. Нагрузка на каждого из них составляла 120-150 дел в год, а иногда доходила до 200-400 дел. Следственные участки порой превышали полтора десятка тысяч квадратных верст.

Таким образом, до 1860 года городская и земская полиция осуществляла расследование всех общеуголовных преступлений.

В 1860 г. следствие вновь было отделено от полиции, и в 44 губерниях России были введены должности судебных следователей, числившихся по ведомству Министерства юстиции. За органами общей полиции осталось производство дознания по делам о преступлениях и проступках, которыми устанавливалось производство предварительного следствия. Собранные ими материалы передавались судебным следователям.

Начиная с 1860-х годов, кандидат в судебные следователи обязан был иметь высшее юридическое образование и прослужить по судебной части не менее трех лет. Присяжные поверенные (адвокаты) назначались на должность судебного следователя при стаже работы не менее 10 лет и наличии свидетельства судов, при которых они состояли, о добросовестном исполнении своих обязанностей. Прокурор осуществлял надзор за предварительным следствием, осуществляемым судебным следователем,

но в случае несогласия с ним не вправе был принимать уголовное дело к своему производству. В то же время при нехватке судей следователь мог привлекаться к рассмотрению уголовных дел, предварительное следствие по которым он не производил.

В 1870 году были учреждены должности судебных следователей по важнейшим делам, а 1875 году – следователей по особо важным делам окружных судов.

В августе 1880 года в составе МВД был образован департамент полиции, в который помимо общей полиции вошли полиция политическая и корпус жандармов. Последние проводили предварительное следствие по политическим делам, изъятым из ведения судебных следователей.

В 1860-е гг. также были предприняты шаги по организации в системе полицейских органов специального аппарата для борьбы с уголовной преступностью. Впервые такой аппарат создается в 1866 г в Санкт-Петербурге, где была учреждена сыскная полиция, а немного позже в Москве и других крупных городах. Однако единая *система уголовного сыска (розыска)* в общегосударственном масштабе сложилась лишь в начале XX в. Законом от 6 июля 1908 г. по всей стране в составе полицейских управлений были образованы *сыскные отделения* четырех разрядов «для производства розыска по делам общеуголовного характера, как в городах, так и в уездах». В развитие этого закона в 1910 г. утверждена Инструкция чинам сыскных отделений. Для общего руководства сыскной полицией в составе Департамента полиции создается специальное подразделение – восьмое делопроизводство. Серьезным недостатком в организации сыскных отделений являлось то, что они строились по децентрализованной системе, т. е. каждое отделение входило в полицейское управление города или уезда и замыкалось в рамках подведомственной территории. При необходимости розыска преступника за пределами этой территории начальники сыскных отделений должны были согласовывать свои действия с Департаментом полиции через начальников уездных полицейских управлений, полицмейстеров и губернаторов. Штаты сыскных отделений были невелики (от 8 до 20 человек).

На рубеже XVIII-XIX вв. на дорогах стала складываться ситуация, требовавшая все более четкой *организации движения*. В 1812 г. петербургская полиция разработала «Наставление старостам извозщичьим и извозчикам».

Этот документ можно назвать прообразом современных правил дорожного движения. Тогда же впервые управляющим транспортными средствами было вменено в обязанность требование оказывать помощь блюстителям порядка.

Время царствования Николая I, отмеченное стремлением к наведению полицейского порядка в Империи, внесло в российское законодательство целый ряд дополнений, непосредственно касающихся содержания пу-

тей сообщения (городских улиц, шоссе, почтовых трактов) и ответственности лиц, управляющих транспортными средствами.

Различного рода нарушения правил передвижения в городах и на дорогах России рассматривались в соответствии с принятым в 1845 г. «Уложением о наказаниях уголовных и исправительных». Особые статьи относились к дорожно-транспортным происшествиям, повлекшим за собой несчастные случаи или повреждение покрытия улиц или шоссе. Так, например, «неосмотрительная и непомерная езда верхом или в каком-либо экипаже по улицам, мостам, площадям и вообще в местах, где, по всей вероятности, могут встретиться люди, когда сие будет доказано каким-либо последовавшим от того приключением, ехавший верхом или в экипаже подвергается денежному взысканию от десяти до пятидесяти рублей» с обязанностью компенсировать нанесенные убытки. При этом если несчастие последовало по вине кучера, он подвергался наказанию розгами от 10 до 15 ударов или аресту от трех до семи дней.

Ряд статей Уложения предусматривал наказания за «оставление лошадей на улице без присмотра», за «умышленную порчу мостовой», за «оставление повозок ночью на дороге» и движение не по правой стороне шоссе или почтового тракта.

При Николае I в Петербурге за порядком на улицах непосредственно наблюдала специальная часть столичной полиции – команда городских стражей, насчитывающая 112 старших и младших городских унтер-офицеров и 903 низших чинов. Их посты размещались в специальных будках на улицах и набережных. На каждую будку полагалось три стража: один из них стоял в будке на часах, вооруженный и одетый по форме, другой считался подчаском, третий отдыхал. Ими по очереди осуществлялся ночной обход прилегающей территории.

Главной фигурой в поддержании спокойствия на улицах российских городов в пореформенный период был городской. Они пресекали брань и ссоры на улицах, не разрешали петь и играть на балалайках, гармошках, гитарах, задерживали пьяных и отправляли их в полицейские участки для вытрезвления, помогали занемогшим. Ежедневно утром и вечером они должны были докладывать околоточному надзирателю обо всех замеченных беспорядках, «народных слухах», собраниях, приготовлениях к балам и вечеринкам. Стражам порядка вменялось следить, чтобы товары, привозимые в город, продавались на местах, назначенных полицией. Кроме того, городские наблюдали за исправностью весов, чистотой в лавках, особенно – в мясных и рыбных рядах, за продажей товаров первой необходимости по установленной таксе.

В связи с необходимостью осуществлять городскими внешний уличный надзор были четко определены их обязанности в отношении соблюдения и безопасности на тротуарах и дорогах. Так, для более удобного надзора за соблюдением порядка езды, особенно в людных местах и на пе-

реквестках, городские должны были ходить посередине дороги и сдерживать слишком быструю езду, предупреждая кучеров криком «Тише!». При задержании нарушителя городским предписывалось кричать слово «Держи!» и свистеть в свисток для подачи сигнала городским следующим постов.

Желающий стать городским должен был иметь благообразную наружность, крепкое телосложение, хорошую дикцию, рост не ниже 171 см, не моложе 25 лет, состоять в запасе армии и быть беспорочным в поведении. Они проходили специальное обучение, продолжавшееся от двух недель до месяца.

Однако собственно управление дорожным движением не входило в те годы в задачи полиции. Надзор за соблюдением правил езды по улицам городов определялся основным предназначением полицейской службы – «понуждение к исполнению существующих законных правил, обнаружение и пресечение действий, противных законам и распоряжениям власти».

В середине XIX в. в крупных городах создается городской общественный транспорт. Так, в 1847 г. в Санкт-Петербурге появились первые маршрутные общественные кареты, а для сообщения с прилегающими окрестностями – дилижансы. Градоначальники и полицмейстеры в ряде городов издавали собственные правила дорожного движения для всех видов транспорта.

В целом, уже к середине 80-х годов XIX в. правила уличного движения для легковых и каретных извозчиков в основном уже сложились из различных постановлений, принимавшихся на протяжении многих лет. Они сводились к следующим главным требованиям: 1) быть трезвым, 2) уметь управлять лошадью, 3) знать правила уличного движения:

- во время езды держаться правой стороны,
- ездить умеренной рысью и осторожно,
- слушаться предупреждений, делаемых полицией,
- не ездить между рельсами конно-железной дороги («конки»),
- не отходить от лошадей,
- не привязывать лошадей к тумбам и фонарным столбам,
- не сходить с экипажей на центральных улицах города,
- лошадей кормить только из торб и пр.

Рубеж веков был отмечен все более частым появлением на улицах мотоциклов и автомобилей, трамваев, окончательно вытеснивших «конку». Уличное движение стало намного оживленнее и сложнее, и вопрос о его регулировании встал с особой остротой.

В России первые шаги к установлению правил для передвижения на автомобилях по городу были сделаны уже в 1897 г. в Санкт-Петербурге. В 1900 г. Городской думой северной столицы было утверждено постановление «О порядке пассажирского и грузового движения по г. Санкт-Петербург на автомобилях», в котором основным требованием, предъяв-

лявшимися к водителям автотранспорта, было ограничение скорости движения.

В это время чины полиции начинают выступать уже в роли регулировщиков движения: на оживленных перекрестках появляются городские или околоточные в белых перчатках. Вскоре для регулирования стал использоваться белый жезл.

В годы первой мировой войны (1914-1918) полиция в местностях, объявленных на военном положении, была подчинена военным властям, которые получили чрезвычайные полномочия, в том числе и высылки из прифронтовой полосы нежелательных элементов (например, депортация немцев с территории Прибалтики на Алтай). Депортация осуществлялась полицией с помощью войск.

23 октября 1916 г. было принято постановление Совета министров «Об усилении полиции в 50 губерниях Империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов». В нем устанавливалось соотношение численности полиции с численностью населения городов и уездов, увеличивались штаты полиции, и возрастала зарплата служащим полиции. Учитывая нехватку мужчин, годных к службе, в связи с их призывом в действующую армию, постановление разрешало принимать на службу и женщин, но только на канцелярскую работу, не связанную с допуском к секретным документам и на должности не выше 8-го класса Табеля о рангах. Женщины, принятые на службу в полицию, выполняли все обязанности и имели служебные полномочия одинаковые с мужчинами в одинаковом ранге, за исключением права производства в классные чины и награждения орденами. Но это постановление запоздало.

Временное правительство, пришедшее к власти в результате Февральской революции 1917 г., было вынуждено формально санкционировать ликвидацию полиции и жандармерии. 11 марта 1917 г. был упразднен Департамент государственной полиции, а в начале следующего месяца (6 апреля) 1917 г. было издано постановление о ликвидации корпуса жандармов. Была провозглашена замена полиции «**гражданской милицией** с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления».

Правовые основы организации и деятельности милиции были сформулированы в постановлении «Об учреждении милиции» и во «Временном положении о милиции», принятом 14 марта 1917 г.

Вместо Департамента Временное правительство учредило в составе Министерства внутренних дел Временное управление по делам милиции и по обеспечению личной имущественной безопасности граждан. В губерниях учреждались должности **правительственных инспекторов милиции**, которые находились в подчинении губернских комиссаров (чиновников Временного правительства, сменивших губернаторов). Так же, как и раньше, милиция подразделялась на уездную и городскую. Непосредственное

руководство милицией в уездах и городах осуществлялось уездными земскими и городскими управами. Однако вводились новшества, например:

а) становилась выборной городской или уездной управой должность руководителя милиции.

б) вводились новые должности: начальник милиции, его помощники, участковые начальники милиции, их помощники, старшие милиционеры, милиционеры. Начальник милиции, кроме того, располагает канцелярией, архивом и помещением для арестуемых, также в его ведении находятся секретарь и рассыльные.

В) форменное обмундирование сотрудников не предусматривалось. Милиционеры носили нарукавные повязки с буквами «ГМ» (гражданская милиция). Следует отметить, что данное название милиции не прижилось, так как на местах новые органы охраны порядка называли по-разному: «городская милиция», «народная милиция», «милиция Временного правительства» и т. д. Были также определены требования к кадрам. Сотрудниками милиции могли стать:

а) «вполне грамотные» русские подданные

б) старше 21 года.

Ограничениями к поступлению на службу являлись:

а) состояние под следствием и судом в качестве обвиняемого;

б) осуждение за кражу, мошенничество, присвоение имущества, проведение операции с недобросовестно приобретенной собственностью, подлоги, ростовщичество, поражение в правах (да и то, если со дня отбытия наказания не прошло 5 лет);

в) финансовая несостоятельность;

г) состояние под опекой за расточительство;

д) содержание домов терпимости.

И, тем не менее, Временное правительство стремилось восстановить полицейские органы в стране, сохранить старые кадры. Так, 15 марта 1917 г. распоряжением правительства губернские комиссары получили право самостоятельно решать вопрос о приеме на службу в милицию «достойных из числа бывших чинов полиции и корпуса жандармов». Спустя неделю, 22 марта губернским комиссарам было дано распоряжение «организовать временную милицию, пользуясь законами, относившимися к бывшей милиции».

Полномочия новой милиции в сравнении с полицией оказались несколько урезанными, так как «Временное положение» не оговаривало, например, права проведения дознания или предварительного следствия. К ведению народной милиции относилось:

- принятие мер к прекращению нарушений законов и общественного порядка;

- оповещение населения о распоряжениях центральных и местных властей; охрана политических свобод;

- содействие органам власти в исполнении обязанностей;
- выдача гражданам различного рода документов;
- ведение учета населения;
- составление актов и протоколов по широкому спектру случаев (ЧП, стихийные бедствия и т. д.);
- охрана исправного состояния дорог, мостов, улиц;
- надзор за порядком движения;
- обеспечение порядка во время стихийных бедствий.

«Временное положение» фактически передало все полномочия охраны правопорядка местным органам власти. Именно, управы определяли необходимое им количество штатных милицейских единиц, их номенклатуру, а также уровень окладов денежного содержания сотрудников. Роль же МВД, декларируемая в объеме общего руководства, издания нормативных актов, производства ревизий, на деле оказалось номинальной.

Таким образом, в своем становлении и развитии органы общей полиции пережили несколько реформ, которые позволили создать довольно стройную систему органов, обеспечивавших охрану общественного порядка, личности и имущества подданных Российской империи. Однако принимаемые меры оказались недостаточными: события февраля 1917 г. смели самодержавие и карательные органы, поддерживавшие его.

Временное правительство после Февральской революции не подвергло коренной ломке царское Министерство внутренних дел, оно лишь провело в нем некоторые реформы. Были упразднены все учреждения, носившие полицейский характер. Временное правительство расформировало корпус жандармов и вместо полиции создало для охраны личной и имущественной безопасности «народную милицию», которая была передана в ведение земских и городских общественных самоуправлений, с одновременным подчинением МВД Временного правительства. Для управления милицией в Министерстве внутренних дел было создано Главное управление по делам милиции.

Летом 1917 года Временное правительство стало восстанавливать полицейские и жандармские органы. При Министерстве внутренних дел была организована политическая разведка, при Генштабе – контрразведка, в Петроградском градоначальстве был создан осведомительный отдел, при Министерстве юстиции – Бюро уголовного розыска.

## Глава 4. Организация и развитие системы органов внутренних дел в 1917-1991 гг.

### *§ 1. Создание и развитие органов внутренних дел и государственной безопасности (ВЧК) 1917-1920 гг.*

#### **а) Создание советской рабоче-крестьянской милиции**

В октябре 1917 г. на основании декрета II Всероссийского съезда Советов был образован Народный комиссариат внутренних дел (НКВД) РСФСР, главными задачами которого стали организация советского строительства на местах и охрана революционного порядка. Как орган охраны общественного порядка НКВД руководил милицией, уголовным розыском, войсками внутренней охраны, делами записи актов гражданского состояния.

Первоначально, большевики, захватившие власть в России, руководствовались программным положением марксизма о всеобщем вооружении трудящихся и видели в этом средство обеспечения общественного порядка. Поэтому главной задачей НКВД являлось создание советского государственного аппарата на местах. Под влиянием революционного романтизма первый нарком внутренних дел Советской России А. И. Рыков **28 октября (10 ноября) 1917 г.** подписал **Постановление «О рабочей милиции»**, которое отличалось значительным юридическим несовершенством и большого практического значения не имело.

В этом постановлении, опубликованном 30 октября (12 ноября) 1917 года, 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. Военные и гражданские власти обязаны содействовать вооружению рабочей милиции и снабжению ее техническими силами вплоть до снабжения ее казенным оружием.
3. Настоящий закон вводится в действие по телеграфу».

Значение этого постановления состояло в том, что оно положило начало созданию советской милиции. Однако в нем говорилось об образовании рабочей милиции Советами рабочих и солдатских депутатов, то есть речь шла о городских Советах. О создании же милиции в сельской местности, о формах построения советской милиции, а также и о судьбе прежней милиции в постановлении ничего не говорилось. Все это, несомненно, отрицательно сказалось на практике строительства советской милиции в первые месяцы после установления Советской власти.

Процесс ликвидации старой милиции шел медленно. Вместе с Министерством внутренних дел 2 декабря 1917 г. было упразднено Главное

управление по делам милиции. На местах процесс ликвидации растянулся до весны 1918 года.

22 января 1918 года, рассмотрев вопрос «Об устранении милиции», коллегия НКВД поручила Наркомвнудела «выработать проект об охране населения».

Создаваемая на основании постановления НКВД советская рабоче-крестьянская милиция находилась в непосредственном ведении местных Советов и в то же время общее руководство ею осуществлялось НКВД.

Для повседневного руководства милицией при отделе местного управления НКВД сначала было создано отделение советской рабоче-крестьянской милиции. В августе 1918 года оно было реорганизовано в Управление советской рабоче-крестьянской милиции. Заведующим этим управлением был А. М. Дижбит. НКВД вырабатывал структуру и штаты милиции, а позже и уголовного розыска, рассылал на места указания по комплектованию и работе органов милиции, концентрировал сведения о численности милиции, источниках ее содержания, организациях, ее заменяющих, проектах ее преобразования, о потребности в оружии и т. д., налаживал работу по учету кадров милиции и проверке ее личного состава.

В начале марта 1918 г. правительство предложило НКВД разработать и внести на рассмотрение СНК проект положения «О современной классовой милиции».

5 июня 1918 года Коллегией НКВД были утверждены составленные отделом местного управления НКВД два документа: Декрет (проект) СНК о народной рабоче-крестьянской охране (советской милиции) и проект Положения о народной рабоче-крестьянской охране (советской милиции).

В первом параграфе проекта Положения о народной рабоче-крестьянской охране (советской милиции) было сказано: «Народная рабоче-крестьянская охрана (советская милиция) есть исполнительный орган рабоче-крестьянской центральной власти на местах, состоящий в непосредственном ведении местных Советов». В нем также были разработаны следующие принципы организации милиции:

«1. Милиция существует как постоянный штат лиц, выполняющих специальные функции.

2. Организация милиции должна существовать независимо от организации Красной Армии и функции их должны быть строго ограничены...».

Положение содержало разделы:

- 1) о составе советской милиции;
- 2) о порядке определения и увольнения членов губернской, уездной и городской народной советской милиции,
- 3) о временном замещении должностей;
- 4) о предметах ведения и степени власти советской милиции;
- 5) о порядке подчинения и сношения членов советской милиции;

б) о порядке действия и делопроизводства членов советской милиции;

7) об отчетах и ответственности членов советской милиции.

Проект Положения заканчивался словами «Все члены народной рабоче-крестьянской охраны (советской милиции) за свои преступления подлежат ответственности по суду на одинаковых основаниях со всеми гражданами РСФСР».

В отличие от проекта Положения Декрет (проект) СНК о народной рабоче-крестьянской охране (советской милиции) состоял из нескольких пунктов. В нем, в частности, говорилось:

1. Ввиду чрезвычайных условий, переживаемых в настоящее время Россией, для охраны революционного порядка учреждается народная рабоче-крестьянская охрана (советская милиция), как постоянный штат лиц, выполняющий возложенные на него обязанности.

2. Вся существующая ныне милиция и постановка дела охраны революционного порядка должна быть реорганизована и изменена, согласно данному положению...».

Однако только **12 октября 1918 г.** НКВД и НКЮ утвердили *ведомственную Инструкцию «О создании Советской Рабоче-Крестьянской милиции»*.

Основные положения Инструкции:

1. Милиция – исполнительный орган центральной власти на местах, построенный на принципе двойного подчинения: губернские, уездные и городские милиции находились в непосредственном ведении местных Советов и подчинялись по административной вертикали Главному управлению милиции НКВД. Милиция имела ограниченный классовый характер и стояла на страже рабочего класса и беднейшего крестьянства.

«Советская Милиция стоит на страже интересов рабочего класса и беднейшего крестьянства. Главной ее обязанностью является охрана революционного порядка и гражданской безопасности».

2. Были определены общие задачи милиции:

- охрана основ советского государственного и общественного строя и обеспечение выполнения законов и распоряжений Советской власти.

- охрана порядка в общественных местах, личной безопасности граждан, поддержание общественного благоустройства.

- борьба с уголовной преступностью путем негласного расследования преступлений. С этой целью в составе Главного управления милиции было образовано Центральное управление уголовного розыска и соответствующие структурные подразделения на местах.

- оказание содействия судебным следователям и исполнению приговоров и решений суда.

3. Устанавливались требования к кадрам:

- «а) состоящие в гражданстве Российской Социалистической Федеративной Советской Республики;
- б) достигшие 21 года;
- в) вполне грамотные;
- г) пользующиеся активным и пассивным избирательным правом в Советы Депутатов по Советской Конституции;
- д) признающие Советскую власть».

Если лицо поступило на службу (в добровольном порядке), то было обязано прослужить в милиции не менее 6 месяцев.

Чтобы быть в курсе того, как шел процесс комплектования органов милиции на местах, НКВД еще 23 марта 1918 года дал указание всем губсовдепам немедленно представить сведения о численности милиции по всем уездам и городам. Несколько позже Управление рабоче-крестьянской милиции направило на места специальные анкеты с целью выяснить общее состояние милиции. Поступившие с мест сообщения говорили о том, что в уездах милиции совершенно не существовало и что не во всех городах была создана милиция. В тех же местах, где милиция была создана, она не была обеспечена комсоставом, оружием, и среди личного состава отсутствовала дисциплина.

Полученные сведения позволили Главному управлению милиции в декабре 1918 г. разработать и утвердить Общую инструкцию милиционерам, Инструкцию начальникам милиции и их помощникам, Инструкцию старшим и дежурным по району милиционерам, Инструкцию об употреблении милиции. Все эти нормативные акты, одобренные Первым Всероссийским съездом заведующих губернскими и городскими управлениями милиции, расширили рамки правового регулирования деятельности милиции.

В условиях военного времени работа транспорта имела особо важное значение. В связи с этим 21 февраля 1919 г. ВЦИК издал Постановление «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны», а в апреле 1919 г. утвердили Положение «О речной Советской рабоче-крестьянской милиции». Основные задачи *транспортной милиции* состояли:

- в охране порядка, грузов и безопасности на вокзалах, в поездах, на пристанях и пароходах;
- сопровождение осужденных к месту назначения.

Осенью 1919 г. Главное управление милиции НКВД приступило к организации еще одной отрасли – *промышленной милиции*, призванной охранять предприятия, склады, горные промыслы, шахты.

К концу 1919 г. на территории России в целом сложилась довольно стройная система органов Советской милиции. Накопленный опыт организации и деятельности был обобщен и юридически закреплен ВЦИК **10**

**июня 1920 г. в Декрете ВЦИК Советов и СНК РСФСР Положение «О рабоче-крестьянской милиции».**

Этот документ придал процессу ее организационно-правовому становления качественно-новый характер:

а) это был закон, а не подведомственный акт;

б) милиция переводилась на централизованное государственное обеспечение, что привело к укреплению материального положения и дисциплины, повышению организованности;

в) декрет закреплял особенности правового положения милиции в условиях военного времени. Милиция – «особая вооруженная организация, призванная не только охранять порядок в тылу, но и вместе с РККА участвовать в боевых операциях на фронте».

С этой целью в милиции вводилось обязательное военное обучение и воинская дисциплина. Сотрудники милиции считались мобилизованными в Красную Армию, но прикомандированными к своим рабочим местам. Однако 1/3 часть рядового состава и 1/5 часть командного состава милиции должны были постоянно находиться в действующей армии.

Закреплялись следующие виды милиции:

а) городская и уездная милиция;

б) промышленная (фабрично-заводская, лесная, горнопромышленная и т. п.);

в) железнодорожная;

г) водная (речная, морская);

д) розыскная милиция.

На службу в милицию принимались лица:

«а) достигшие 21 года;

б) грамотные;

в) пользующиеся избирательным правом в Советы;

г) не состоящие под следствием и судом по обвинению в преступлениях;

д) вполне здоровые и пригодные для службы;

е) красноармейцы согласно Постановлению Совета Рабоче-крестьянской Обороны от 13 февраля 1920 года».

Личный состав органов милиции делился на сотрудников (младшие и старшие милиционеры, розыскные агенты, командный состав) и вспомогательный состав (канцелярские и технические работники). Срок службы не должен быть менее 1 года.

Рабоче-крестьянскую милицию (РКМ) России возглавлял начальник милиции республики – член коллегии НКВД РСФСР. Начальники милиции в городах, уездах, губерниях избирались исполкомами соответствующих Советов. Вышестоящие органы милиции имели право отвода кандидатов.

При отсутствии на местах достойных кандидатов начальники местной милиции назначались в административном порядке, однако соответствующие исполкомы Советов пользовались правом их отзыва. Смещение

и отстранение от должности начальника милиции не могло производиться местными исполкомами без согласия губернского или Главного управления милиции.

После Октябрьской революции 1917 года *институт следователей* был упразднен. Взамен его при Петроградском Совете рабочих и солдатских депутатов для борьбы с контрреволюцией, саботажем и общеуголовной преступностью был создан Военно-революционный комитет, в состав которого входила следственная комиссия. На местах предварительным расследованием занимались следственные комиссии соответствующих военно-революционных комитетов. Расследованием преступлений занимались также штабы Красной гвардии.

В декабре 1917 года была создана Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем. В соответствии с Декретом о суде от 7 марта 1918 года № 2 и Декретом о суде от 20 июля 1918 года № 3 расследование дел о посягательствах на жизнь, причинении тяжкого вреда здоровью, изнасиловании, разбое, бандитизме, подделке денег, взяточничестве и спекуляции, а также по особо сложным делам, подсудным уездному (городскому) суду, осуществлялось следственными комиссиями окружных судов. Комиссия состояла из трех человек, избираемых соответствующим исполкомом. Действовала она в пределах следственного участка, на которые делилась территория города или уезда. Следственные комиссии в полном составе возбуждали и прекращали уголовные дела, избирали и изменяли меру пресечения, выносили постановление о предании суду. Отдельные следственные действия могли производиться комиссией в полном составе или одним из ее членов. Расследование по остальным делам в случаях, не терпящих отлагательства, суд мог поручить постоянному народному судье.

*Единая система уголовно-розыскных органов* возникла после учреждения в октябре 1918 г. в составе Главмилиции Центрального управления уголовного розыска (Центророзыск) на правах отдела. Им был разработан план реорганизации всего уголовно-розыскного дела в России на основах единообразного его ведения.

Правовой основой строительства советского уголовного розыска стало Положение об организации отдела уголовного розыска (октябрь 1918 г.), в соответствии с которым органы уголовного розыска учреждались при губернских и городских управлениях милиции. Общее руководство системой органов уголовного розыска осуществлял НКВД.

В 1919-1920 гг. органы уголовного розыска фактически проводили следствие по большинству уголовных дел, так как следственные комиссии при местных Советах (органы предварительного следствия), учрежденные Декретом СНК РСФСР о суде от 12 февраля 1918 г. № 2, не успевали расследовать все уголовные дела. В апреле 1920 г. было проведено слияние органов уголовного розыска и органов следствия в соответствии с утвер-

жденным НКВД РСФСР Положением о следственно-розыскной милиции. Однако в конце 1920 г., после введения института народных следователей в системе Наркомюста, милиция перестала выполнять функции органов предварительного следствия.

В годы Гражданской войны усилилась работа милиции *по обеспечению безопасности дорожного движения*. Содержание деятельности советской милиции по «охране революционного порядка и гражданской безопасности» во всероссийском масштабе было сформулировано в Инструкции «Об организации Рабоче-крестьянской милиции», утвержденной постановлением народных комиссаров по внутренним делам и юстиции только 12 октября 1918 года. К ведению милиции, в частности, относилось «... обеспечение порядка в местах общего пользования, а равно наблюдение за исправным состоянием дорог, мостов, гатей, улиц, площадей и прочее, а также надзор за порядком движения на них».

В инструкции милиционерам Рабоче-крестьянской милиции, составленной в декабре 1918 года, раздел III был полностью посвящен вопросам регламентации службы постового милиционера. В частности, указывалось, что «милиционер поддерживает на улицах своего поста свободное и безопасное движение», для чего был обязан:

- «1) не допускать езды на лошадях и велосипедах по тротуарам;
- 5) наблюдать, чтобы ломовые извозчики с кладью следовали по правой стороне улицы в один ряд, не более, как тремя привязанными к телегам лошадьми при одном извозчике, который должен безотлучно находиться на своих возах и держать вожжи непременно в руках. При следовании больших транспортов, через каждые три повозки соблюдать промежутки для свободного проезда через дорогу. Лошади должны быть взнузданы;
- б) запрещать грузовым извозчикам останавливаться на улицах, с улиц, где имеется большое движение в легковых экипажах, направлять ломовых извозчиков на улицы с меньшим движением; ...
- 8) наблюдать, чтобы при проезде по городу извозчики не спали;
- 9) требовать, чтобы бревна, доски, полосы железа были перевозимы не иначе, как на четырех колесах и не волочились концами по земле;
- 10) требовать, чтобы телеги с тяжестями, нагруженные громоздко или производящие сильный шум, двигались шагом;
- 11) чтобы экипажи останавливались в порядке один за другим в ряд. При больших съездах указывать места для экипажей и ставить их в несколько рядов так, чтобы они препятствовали свободному проезду по улице;
- 12) следить, чтобы на улицах, особенно в людных местах и на поворотах, не производилось быстрой езды, могущей причинить вред пешеходам или другим проезжающим. Нарушающих это правило задерживать, записывать номер экипажа или собирать от окружающих сведения о вла-

дельце экипажа для доклада после дежурства соответствующему начальнику;

13) в предупреждение несчастий с людьми содействовать при сильном движении по улицам пешеходам при переходе через улицу. Особенно внимательно относиться в таких случаях к детям, инвалидам, старым, дряхлым и бессильным людям;

14) следить, чтобы извозчики на стройках соблюдали очередность, были вежливы с нанимающими их, не позволяли себе шуток и насмешек над проходящими, имели исправные экипажи с прикрепленными на видном месте номерами;

15) следить, чтобы автомобили двигались по улицам умеренным ходом и имели сзади и спереди номера, с наступлением же вечера, чтобы спереди автомобиля были зажжены два ярких фонаря и один фонарь сзади, освещающий номер автомобиля».

С 1918 года в охране правопорядка принимает участие и общественность. Из положения о специальной организации под названием «Друг общественного порядка» (ДОП), сформированной в 1918 году в Петрограде при поддержании уличного порядка. В обязанности дружинника входило «наблюдение за движением транспорта и пешеходов на улицах с интенсивным движением». В частности они следили, чтобы экипажи держались правой стороны.

Первым нормативным документом, специально посвященным безопасности дорожного движения, можно считать подписанный В.И. Лениным Декрет СНК РСФСР от 10 июля 1920 г. «Об автодвижении по городу Москве и ее окрестностям (Правила)». В документе предусматривались требования к автомашинам (регистрация, порядок пользования ими, номерные знаки), водителям (наличие водительских удостоверений, путевых листов), устанавливал предельные скорости движения автомобилей и мотоциклов (для легковых автомобилей и мотоциклов не свыше 25 верст в час, грузовых автомобилей – не свыше 15 верст в час), определял лиц, которые несли ответственность за нарушение правил автодвижения. Контроль за соблюдением установленных требований возлагался на Автоинспекцию транспортного отдела Московского Совета Рабочих и Красногвардейских Депутатов. Милиция и прочие представители власти обязаны были оказывать автоинспекторам при исполнении ими служебных обязанностей всяческое содействие.

#### **б) Формирование органов государственной безопасности**

***Всероссийская Чрезвычайная Комиссия (ВЧК) по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступностью*** была создана в соответствии с постановлением СНК от **7 (20) декабря 1917 г.** по инициативе В. И. Ленина, который указывал, что в обстановке обострившегося сопротивления свергнутых классов «необходимы экстренные меры борьбы с контрреволюционерами и саботажниками». Положение «О Всероссийской и местных

чрезвычайных комиссиях по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности» было принято почти год спустя – 2 ноября 1918 года.

ВЧК создавалась при СНК как руководящий орган борьбы с контрреволюцией. Председателем ВЧК Советское правительство назначило *Ф. Э. Дзержинского*.

В состав ВЧК входили: коллегии, Президиум (в составе председателя, двух заместителей, двух секретарей), три отдела (информационный, по борьбе с контрреволюцией и саботажем, организационный). Затем были созданы отделы по борьбе со спекуляцией и преступлениями по должности.

На местах создавались губернские, городские, уездные ЧК. В начале органы ВЧК должны были осуществлять только пресечение действий, опасных для Советской власти, вести предварительное следствие по таким делам и передавать затем виновных революционному трибуналу. В административном порядке они могли применять такие меры, как конфискация имущества, высылка, лишение продовольственных карточек, опубликование списков врагов народа.

«Всероссийская Чрезвычайная Комиссия и все местные Чрезвычайные Комиссии имеют право на организацию при себе особых вооруженных отрядов. Величина отрядов на местах устанавливается местными Исполнительными Комитетами Советов Депутатов по соглашению с Всероссийской Чрезвычайной Комиссией. Кредиты на отряды при местных Чрезвычайных Комиссиях отпускаются в общем порядке через местные Исполнительные Комитеты».

В годы Гражданской войны особую важность для Советской власти приобрела охрана работы транспорта и боеспособности Красной Армии. С этой целью с августа 1918 г. по решению СНК стали создаваться на железной дороге и водных магистралях транспортные ВЧК.

В Красной Армии фронтовые и армейские ЧК (впоследствии их назвали Особые отделы) стали формироваться с июля 1918 г. 21 февраля 1919 г. ВЦИК утвердил Положение об особых отделах при ВЧК (работали под контролем Реввоенсоветов).

В период Гражданской войны и иностранной интервенции органы ВЧК в центре и на местах на основании Декрета СНК «Социалистическое Отечество в опасности!» от 21 февраля 1918 г. и Постановления СНК «О красном терроре» от 5 сентября 1918 г. стали широко применять внесудебные репрессии вплоть до расстрела. Общее улучшение положения на фронтах обусловило некоторое ограничение полномочий чекистских органов. В Постановлении ВЦИК от 17 февраля 1919 г. «О Всероссийской Чрезвычайной Комиссии» указывалось, что по делам, расследуемым ЧК, приговоры выносят только революционные трибуналы, которые наделялись правами проверки следственных действий. Но на территориях, нахо-

дившихся на военном положении, органы ВЧК по-прежнему могли непосредственно применять репрессии.

ВЦИК Декретом от **6 февраля 1922 г.** преобразовали ВЧК в *Государственное политическое управление (ГПУ)* при НКВД РСФСР.

## **§ 2. Организационно-правовые основы развития советской милиции и государственной безопасности (ВЧК-ГПУ-ОГПУ) в 1921-1928 гг.**

### **а) Развитие советской милиции**

Отказ от чрезвычайных мер «военного коммунизма», поиск организационных форм и методов деятельности, соответствующих новым условиям жизни страны, а также режим жесточайшей экономии и сокращение административно-управленческих расходов, определили организационные и функциональные изменения органов внутренних дел РСФСР.

24 мая 1922 г. ВЦИК и СНК утвердили Положение о народном комиссариате внутренних дел РСФСР, которое определило его основные задачи, среди которых приоритетной для НКВД являлась функция советского государственного строительства. Потому и структура Наркомата внутренних дел была довольно сложной:

- Организационно-административное управление;
- Главное управление милиции;
- Главное управление принудительных работ;
- Центральное управление по эвакуации населения;
- Главное управление коммунального хозяйства.

С февраля 1922 по ноябрь 1923 г. в состав НКВД входило Государственное политическое управление.

Положением перед милицией были поставлены следующие задачи:

- «1. Поддержание порядка и спокойствия в стране и обеспечение выполнения административных постановлений и распоряжений центральной и местной власти;
2. Окарауливание (охрана) учреждений и сооружений общегосударственного и исключительного значения (телеграф, телефон, почта, водопровод и др.);
3. Охрана лесов, складов топлива, сырья, сельхозпродуктов;
4. Охрана лагерей принудительных работ;
5. Поддержание порядка на всех путях сообщения РСФСР и сопровождения перевозимых грузов;
6. Содействие органам всех ведомств при проведении в жизнь возложенных на них задач ...».

Вершиной системы органов милиции являлось **Главное управление милиции НКВД РСФСР**. Далее шли *губернские, уездные управления милиции*. Все губернские города с населением свыше 50 тыс. человек имели *городскую милицию*.

В соответствии с постановлением XI съезда РКП (б) от 2 апреля 1922 г. «О финансовой политике», направленном на сокращение расходов на содержание государственного аппарата, в 1923 г. милиция и уголовный розыск были сняты с общегосударственного бюджета и переведены на местный бюджет. Одновременно была проведена реорганизация аппаратов милиции и уголовного розыска. В августе 1923 г. в составе НКВД РСФСР было создано Центральное административное управление (ЦАУ). Оно состояло из четырех отделов: 1) административного; 2) милиции; 3) уголовного розыска; 4) канцелярии. Начальник ЦАУ был начальником милиции республики.

Отдел милиции ЦАУ осуществлял:

- руководство вопросами поддержания порядка;
- обеспечение проведения в жизнь декретов и постановлений органов государственной власти;
- руководство комплектованием милиции, разработкой правил прохождения службы, норм вещевого довольствия;
- руководство подготовкой кадров милиции;

Отдел уголовного розыска ЦАУ руководил деятельностью уголовно-розыскных учреждений республики, разрабатывал научные методы борьбы с преступностью, руководил розыском преступников, вел их учет.

В губерниях действовали административные отделы соответствующих исполнительных комитетов. В состав отдела входили три подотдела: общий, милиции и уголовного розыска. Низшее звено – это волостная милиция, которая состояла из начальника милиции, его помощника (старшего милиционера), младших милиционеров, сотрудника (сотрудников) уголовного розыска, делопроизводителя.

После окончания Гражданской войны получила дальнейшее развитие один старейших в системе органов внутренних дел *институт участковых инспекторов*. В 1923 г. была издана Инструкция участковому надзирателю, а в 1924 г. – Инструкция волостному милиционеру. В них давалась подробная регламентация прав и обязанностей этих должностных лиц, анализ которой позволяет считать данные должности прообразом института участкового инспектора (уполномоченного) – важного элемента наружной охраны.

Другим важным направлением деятельности милиции была *борьба с общеуголовной преступностью*. В этот период в милиции и уголовном розыске предпринимались меры по совершенствованию форм и методов работы по предупреждению и раскрытию преступлений. Так, в 1928 г. в работу уголовного розыска стала внедряться бригадная или линейная система по раскрытию преступлений.

В период НЭПа милиция была перегружена многочисленными обязанностями, связанными с оказанием содействия всем другим государственным органам в сфере благоустройства городов и организации торгов-

ли, при решении жилищных вопросов и проблем сбора налогов и т.п. Значительное место в ее деятельности занимало поддержание порядка на улицах и площадях, в парках и других общественных местах, *обеспечение безопасности дорожного движения*.

Для налаживания постовой службы приказом Центрального административного управления НКВД от 2 сентября 1923 г. № 4 была объявлена «Инструкция постовому милиционеру», в которой определялись как общие положения постовой службы милиции, так и конкретные обязанности, включая наблюдение за порядком и обеспечением безопасности уличного движения. В частности, в разделе V статье 37 указывалось, что постовой милиционер в пределах своего участка поддерживает свободное и безопасное движение на улицах, руководствуясь на этот предмет установленными обязательными постановлениями местной власти».

Подобные идеи содержали принятые в это же время «Инструкция участковому надзирателю» (Приказ ЦАУ № 103 от 20 ноября 1923 г.) и «Инструкция волостному милиционеру» (Приказ ЦАУ от 16 января 1924 г. № 8). Особый интерес представляет последняя Инструкция, которая содержала перечень обязанностей милиционера по обеспечению «безопасности в сельских населенных пунктах, на путях сообщения и других местах общего пользования». Это был один из первых документов, касавшихся деятельности милиции по обеспечению безопасности дорожного движения в сельской местности. В частности, в ней утверждалось, что «волостной милиционер следит за тем:

- «а) чтобы дороги общего пользования не перепахивались и не распахивались;
- б) чтобы плотины, гати, пристани, а также мосты и переправы через реки и другие водные пространства находились в полной исправности;
- в) чтобы срубы колодцев имели высоту не менее одного аршина от поверхности земли и чтобы глубокие ямы и обрывы, находящиеся на улицах селений и на проезжих дорогах были огорожены;
- г) чтобы зимние дороги, не проходящие через леса, были обозначены вежами».

Обнаружив на улицах селений, дорогах и переправах неисправности, препятствующие свободному по ним движению или угрожающие опасностью для проходящих и проезжающих, волостной милиционер сообщает о том по принадлежности председателю сельсовета, председателю волисполкома, доносит начальнику милиции района и наблюдает за устранением неисправностей и предупреждением могущих произойти вследствие их несчастных случаев.

Для предупреждения несчастных случаев волостной милиционер:

- а) воспрещает чрезмерно быструю езду по улицам селений;
- б) не допускает перехода или переезда через реку или иное водное пространство при недостаточно крепком льде;

в) воспрещает перевозку пассажиров лодочниками при сильном ветре в условиях опасности переправы, а также на ветхих, грозящих опасностью лодках, плотках и паромках».

С июля 1922 года деятельность милиции в целом и по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения стала регламентироваться принимаемыми губернскими и уездными исполнительными комитетами и их Президиумами обязательными постановлениями по вопросам общественной безопасности и порядка, за не соблюдение которых в административном порядке налагались взыскания.

Первым документом, в котором милиционерам вменялось в обязанность составлять протоколы для привлечения к ответственности виновных в нарушении порядка движения, как за нарушение обязательных постановлений стала утвержденная 22 ноября 1922 года административно-организационным отделом НКВД РСФСР «Инструкция постовому милиционеру по порядку пользования жезлом». В пункте 8 Инструкции говорилось, что «во всех случаях в случае неисполнения требования постовых милиционеров по урегулированию уличного движения на виновных в нарушении порядка движения составляются милиционерами протоколы для привлечения к ответственности, как за нарушение обязательных постановлений. При наличии обязательного постановления местного исполкома, устанавливающего за нарушение правил уличного движения взыскание штрафа на месте, протокол не составляется, и штраф взыскивается под квитанцию на месте».

Согласно инструкции НКВД, НКЮ и НКФ от 11 апреля 1927 г. за № 204 по применению постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 1 декабря 1924 г., «для приема штрафных сумм сотрудники милиции сотрудники милиции, на которых таковой возложен», снабжались особыми квитанционными книжками с пронумерованными листами. В них были две составляющих – «корешок и квитанция с указанием фамилии, имени и отчества гражданина, суммы штрафа, а также даты взыскания».

В конце 1922-начале 1923 гг. берет свое начало регистрация и периодически осмотр автомобилей, выпускаемых на линию и выходящих из ремонта. Регистрацией и техническим осмотром транспортных средств, а также приемом экзаменов у кандидатов в водители в то время занимались представители административных отделов и органов управления местным транспортом.

В связи с индустриализацией, увеличением транспорта на улицах городов большое значение имело обеспечение безопасности движения транспорта и пешеходов. В 1928 г. в Москве и в других крупных городах была введена должность *инспектора по регулированию уличного движения*. На нее возлагались

- разработка рационального размещения транспортных линий в центре Москвы;

- установление стоянок такси;
- непосредственное наблюдение за уличным движением и пр.

Большую роль в упорядочении дорожного движения сыграло присоединение Советского Союза в 1925 году к Международной автомобильной Конвенции. Она включала в себя девять общих статей (например, «Международный отличительный знак», «Международные свидетельства для автомобилей», «Расположение нумерных знаков на автомобилях», «Встречи и обгоны автомобилей», «Расположение указательных знаков на дорогах общего пользования» и др.) и четырех приложений. Кроме общих положений, относящихся, например, к техническим условиям автомобиля и правилам пользования им, в Конвенции содержались четыре указательных знака: лоток, вираж, железнодорожный переезд, перекресток. На основании Постановления СНК СССР от 29 октября 1925 г. Научно-технический комитет Народного комиссариата путей сообщения определил систему дорожных знаков, а автомобильный отдел Центрального управления местного транспорта НКПС СССР разработал инструкцию по практическому применению их на территории нашей страны. Более того, 16 сентября 1927 г. ЦИК и СНК СССР ратифицировал Международную конвенцию относительно передвижения автомобилей, заключенную в Париже в 1926 году. В этом же году были стандартизированы первые шесть дорожных знаков.

Уголовно-процессуальный кодекс 1922 года и Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1924 года возложили *расследование преступлений* на народных следователей и старших следователей, состоящих при губернских судах, следователей по важнейшим делам при наркомате юстиции и Верховном Суде РСФСР, а также следователей военных трибуналов. Должности следователей в уголовном розыске упразднились.

В соответствии с Положением о судостроительстве РСФСР, принятым 19 ноября 1926 года, вводились народные следователи, которые состояли при следственных участках и подчинялись губернскому суду, а также состоящие при губернских судах старшие следователи и следователей по важнейшим делам при Прокуроре РСФСР и Верховному Суде РСФСР.

В сентябре 1928 года следователи были выведены из подчинения судов и переданы в ведение прокуроров. При этом прокуратура находилась в структуре наркомата юстиции, а решения прокуроров о назначении и увольнении народных следователей утверждались губисполкомами. В январе следующего года в ведение военных прокуратур переданы военные следователи.

Не менее противоречиво обстояло дело с функциональным развитием органов милиции России. К положительным аспектам следует отнести учреждение (в 1924 г.) и развитие ведомственной милиции (на договорных началах с администрацией обслуживаемых объектов и за счет этих предприятий и ведомств). Вневедомственная милиция охраняла собственную

территорию, помещения, организовывала пропускной режим, по необходимости проводила дознание.

С другой стороны, перевод на местный бюджет обусловил жесткую зависимость от местных органов власти, которые стали широко практиковать привлечение сотрудников милиции к задачам, не относящимся к охране общественного порядка (посыльные при исполкомах местных Советов, контролеры общественного транспорта, курьеры служебной переписки).

Характерным явлением того времени следует признать увлечение идеей привлечения трудящихся (на общественных началах, либо в форме повинности) к охране общественного порядка, к выполнению функций отдельных должностных лиц, в частности участкового надзирателя, постовых милиционеров и т. д. Предполагалось, что таким образом сократятся расходы на штатный личный состав милиции.

Для этого фабрики, заводы, учреждения должны были согласно очередности направлять наиболее сознательных граждан на работу в милицию, не менее чем на 7 дней, с сохранением на это время по месту их работы среднего заработка. Благодаря этому, с одной стороны, расширялся численный состав органов правопорядка за счет привлечения добровольных помощников, а с другой стороны, повышалась ответственность населения перед требованиями закона, формировалась общая атмосфера противодействия правонарушениям.

Так, 27 декабря 1924 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли Декрет «О сельских исполнителях». В основу института сельских исполнителей был положен опыт работы местных органов власти РСФСР по привлечению крестьянства к оказанию содействия милиции. В частности, еще в начале 20-х годов XX в. во многих селах и волостях получила распространение такая форма содействия милиции, как ночная охрана. Она вела борьбу с кражами, особенно с конокрадством, хулиганством и другими преступлениями. В отдельных районах по инициативе сельских Советов стал создаваться институт сельских исполнителей. Наибольшее распространение он получил в Сибири, где при сельских Советах существовали выборные сельские исполнители. Они выполняли распоряжения председателя сельского Совета:

- по проведению в жизнь всех постановлений вышестоящих исполнительных комитетов в области управления;
- по охране революционного порядка и борьбе с уголовными преступлениями;
- по борьбе с незаконной торговлей;
- по принятию мер к взысканию установленных налогов;
- по выявлению скрытых объектов налогового обложения;
- по борьбе с самогонварением и т. д.

27 марта 1924 г. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР «О сельских исполнителях» в целях «успешного и своевременного выполнения сельскими Советами заданий по охране общественного порядка, личной и имущественной безопасности граждан, по благоустройству и по развитию общественной самодеятельности» повсеместно был введен институт сельских исполнителей. Сельские исполнители подчинялись сельскому Совету данной местности и при выполнении возложенных на них обязанностей несли ответственность как должностные лица. Особенности становления института сельских исполнителей, выявленные в первые месяцы его существования, были учтены и получили подробное нормативное регулирование в инструкции НКВД РСФСР от 10 мая 1924 г. № 186. В дальнейшем НКВД РСФСР неоднократно издавал инструкции о порядке назначения и деятельности сельских исполнителей, которые конкретизировали положения постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 27 марта 1924 г. «О сельских исполнителях». Институт сельских исполнителей просуществовал вплоть до конца 1950-х годов.

Круг обязанностей сельских исполнителей был достаточно обширным и исполнялся безвозмездно:

- « ... надзор за порядком на соответствующей территории и принятие мер к восстановлению нарушенного порядка;
- охрана государственного и общественного имущества», а также ценностей, препровождаемых государственными и общественными организациями;
- сопровождение и препровождение в сельсовет лиц, задержанных органами милиции и другими уполномоченными на это должностными лицами (причем для конвоирования назначались сельские исполнители, умеющие владеть оружием, для чего оно им выдавалось);
- объявление гражданам селения всех распоряжений органов власти;
- наблюдение за прибывающими в селение посторонними гражданами и проверка у них, в случае надобности, документов;
- оказание содействия по наблюдению за порядком на ярмарках и базарах;
- ведение негласного наблюдения за лицами, заподозренными в совершении преступления, если они за отсутствием достаточных улик не были арестованы, и сообщение обо всем замеченном Сельсовету и милиции;
- сообщение сельскому совету или органам милиции обо всех совершенных преступлениях или происшествиях и принятие мер к задержанию преступников, а также охрана следов преступления;
- донесение Сельсовету и милиции о появлении дезертиров, конокрадов, воров, грабителей, о самогоноварении, о пригульном скоте;
- сообщение Сельсовету обо всех случаях появления в селении эпидемий или заболеваний животных;
- наблюдение за тем, чтобы не производились порубки лесов, потравы полей, лугов и садов, и сообщение обо всех таких нарушениях письменно и словесно Сельсовету и милиции».

В этих целях сельские исполнители действовали в тесном контакте с милицией. Работники милиции инструктировали сельских исполнителей,

разъясняли им права и обязанности. Обязанности сельских исполнителей возлагались на постоянно проживающих в сельских местностях граждан в возрасте от 20 до 50 лет для мужчин и от 25 до 45 лет женщин, не лишенных избирательных прав. Сельскими исполнителями назначались Сельским советом преимущественно грамотные граждане в порядке очереди хозяйственных единиц (дворов), находящихся на территории, подчиненной совету, на срок до 2 месяцев по одному человеку от очередного двора. Сельские исполнители состояли в непосредственном подчинении и распоряжении председателя своего Сельского совета. Начальник милиции соответствующего района вел особый учет сельских исполнителей. Тем не менее, сельские исполнители во всех случаях действовали по распоряжению и указаниям Сельского совета и начальника милиции района. Каждые четыре месяца начальник милиции района созывал сельских исполнителей волости двух следующих очередей и знакомил их с обязанностями сельского исполнителя. Таким образом, не было полного подчинения сельских исполнителей органам милиции. Они находились в ведении Сельского совета и несли перед ним ответственность за свою деятельность. Количество сельских исполнителей по каждому селению определялось Волисполкомом, но не больше, чем один исполнитель на 25 дворов. Освобождались от исполнения обязанностей сельских исполнителей граждане, принадлежащие к следующим категориям дворов:

- если двор состоит из одного трудоспособного лица и
- если хозяйство двора пришло в упадок вследствие стихийного бедствия или недостатка в рабочей силе. Граждане, лишенные избирательных прав, а также лица, пораженные в правах по судебным приговорам, при отсутствии во дворе других отвечающих условиям, необходимым для назначения сельскими исполнителями, облагались специальным сбором, устанавливающимся Губисполкомом и поступавшим в доход Сельских советов.

Таким образом, органы милиции при содействии сельских Советов привлекали сельских исполнителей к выполнению различного рода заданий. Их деятельность сыграла большую роль в повышении политической активности крестьянства, в укреплении порядка и законности на селе. Впоследствии сельские исполнители, действующие на общественных началах, начали руководствоваться уже указаниями милиции.

В декабре 1926 г. Декретом Совнаркома РСФСР должностным лицам милиции было предоставлено право привлекать граждан к задержанию хулиганов. Для борьбы с хулиганством на фабриках и заводах создавались добровольные дружины, которые сосредоточивали свою деятельность при клубах предприятий. По рекомендации партийных, профсоюзных и других общественных организаций в них вступали наиболее сознательные рабочие, действующие в тесном контакте с милицией. Работники милиции инструктировали дружинников, определяли им конкретные задачи, приходили на помощь.

4 октября 1928 г. нарком внутренних дел РСФСР разослал на места специальное письмо, в котором указал на необходимость со стороны всех органов НКВД резко усилить работу по привлечению общественности к борьбе с преступностью. В числе методов этой работы и мер по усилению роли общественности в профилактике преступности намечалось

- а) широко использовать прессу,
- б) всемерно развивать отчетность органов милиции как на собраниях рабочих на фабриках и заводах, так и в деревнях на сходах граждан,
- в) оповещать население о некоторых фактах преступной деятельности,
- г) разъяснять меры помощи по собиранию доказательств, сохранению следов преступлений и т. д.

В 1928 г. возникли новые организационно-правовые формы содействия органам милиции – общества содействия милиции (Осодмил). Первые ячейки подобных обществ возникли в ноябре 1928 г. при рабочих клубах в крупном промышленном центре Урала – Нижнем Тагиле.

В связи с общим ухудшением криминогенной обстановки в стране с трибун съездов и совещаний, в советской печати все чаще стали говорить о необходимости вовлечения трудящихся в борьбу с нарушением общественного порядка. 25 мая 1930 г. Постановлением СНК РСФСР «Об обществах содействия органам милиции и уголовного розыска» были образованы добровольные общества содействия милиции и уголовному розыску (Осодмил). Была установлена четкая структура подобных обществ милиции, определены права и обязанности их участников, указана роль партийных, советских и профсоюзных органов в деле их формирования и руководства.

Это движение развивалось исключительно быстрыми темпами. Уже к январю 1930 г. в областях и краях РСФСР насчитывалось 250 обществ, в которых состояло около 30 тысяч человек. К июлю 1930 г. в стране уже действовало 4 тыс. ячеек, в которых состояло более 45 тыс. человек.

Первые ячейки были сформированы в Орле в 1929 году. Председатель совета Осодмила стал Колосов. На 1 января 1931 года было 95 ячеек Осодмила, состоящих из 779 человек (506 рабочих, 13 – прочих, остальные крестьяне и служащие). На 1 июля после чистки стало 700 человек. К 27 августа число осодмильцев выросло на 377 человек. В числе прочих видов деятельности члены общества несли совместно с милиционерами постоянную службу на участках улиц с наиболее оживленным движением транспорта и пешеходов.

Вскоре в продолжение указанного Постановления НКВД РСФСР разработал Типовой устав Осодмила, в котором было конкретизировано правовое положение обществ содействия органам милиции и уголовного розыска и определялась их организационная структура. Общества строились по производственному признаку. Основу их создавали ячейки, созда-

ваемые на фабриках, заводах, в учреждениях в составе не менее трех человек. Возглавлялись они старостами, которые избирались на общем собрании членов ячейки предприятия или учреждения. Большие по численности ячейки Осодмила разбивались на звенья во главе со старшими звеньев, которым присваивался статус помощников старосты ячейки. В крупных городах они объединялись в участковые бюро общества, расположенные на территории одного городского отделения милиции.

26 апреля 1932 г. Совнарком РСФСР принял Постановление «О реорганизации обществ содействия милиции и уголовного розыска». Результатом проведенной реорганизации стало формирование бригад содействия милиции (Бригадмил). Отличительная черта их правового положения – создание по инициативе милиции и функционирование под руководством районных, городских органов милиции. В Бригадмилы принимались граждане СССР, достигшие 18 лет, но только по рекомендации партийных, профсоюзных, комсомольских и других общественных организаций и через органы милиции. Они получали удостоверение установленной формы и нарукавную повязку с надписью «Бригадмил». Им поручалось нести постовую службу в общественных местах, где они обычно патрулировали вместе с работниками милиции, дежурить в отделениях милиции, а также участвовать в обеспечении порядка во время праздников и массовых гуляний.

В 1940 г. в стране насчитывалось 408 тысяч членов Бригадмила, которые задержали 80 150 преступников, а также 252 500 хулиганов и других нарушителей общественного порядка. Сельские исполнители, численность которых к тому времени составляла 183 294 человека, в том же году задержали 4300 спекулянтов, 11 861 скотокрадов и хулиганов, выявили 7755 шинкарей и самогонщиков, задержали 1899 бежавших из мест заключения и дезертиров, предупредили 7519 преступлений, отконвоировали 41 779 арестованных.

Начиная с конца 1920-х годов, партийно-государственным руководством и органами внутренних дел уделяется особое внимание развитию различных форм взаимодействия населения и милиции, привлечению граждан к выполнению функций охраны общественного порядка. В 1930-1940-х годах участие трудящихся в охране общественного порядка и борьбе с преступностью принимает все больший размах. Народные дружинники и десятки других самодеятельных организаций оказывали помощь милиции в борьбе с нарушениями общественного порядка и преступностью, работая в тесном взаимодействии. При всех имеющихся недостатках и упущениях в работе милиции с общественностью трудно переоценить роль последней в деле охраны общественного порядка. Осодмилы, а затем бригадмилы в рассматриваемый период внесли свою лепту в борьбу с хулиганством, самогонварением и шинкарством, помогали милиции вы-

являть и обустривать беспризорных и безнадзорных детей, выявлять расхитителей и спекулянтов.

Весной 1928 г. коллегия НКВД одобрила пятилетний план работы Наркомата, который предполагал «сократить до минимума число кадровых работников милиции, а охрану общественного порядка осуществлять переменным составом, комплектуемым из трудящихся в порядке общественной повинности».

В результате этих усилий численность состава милиции и уголовного розыска была сокращена более чем на 50 процентов и составляла, соответственно, 36 тыс. и 5 тыс. человек, что отрицательно сказалось на деятельности по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

В декабре 1927 г. ЦАУ было упразднено. Вместо него были созданы Отдел милиции наркомата, который руководил государственной и ведомственной милицией, и Отдел уголовного розыска, ведавший уголовно-розыскными учреждениями. Отдел уголовного розыска состоял из двух подразделов: 1) активного, ведущего работу по предупреждению готовящихся преступлений и наблюдению за преступными элементами, а также по розыску лиц, совершивших преступления; 2) научно-технического (кабинет научно-технической экспертизы и Центральное регистрационное бюро).

На местах аппарат милиции входил в состав губернских, городских и уездных административных отделов исполкомов соответствующих Советов. Эти отделы находились в двойном подчинении: работали под руководством вышестоящих органов НКВД и подчинялись исполкомам местных Советов.

После ликвидации губерний и уездов в 1927 г. и образования краев, областей и районов губернские и уездные административные отделы были упразднены и образованы *краевые* и *областные административные отделы* и *районные административные отделения*. В 1929 г. краевые и областные административные отделы были реорганизованы в административные управления.

Еще в конце ноября 1923 г. из НКВД были выведены органы государственной безопасности и связанные с ними службы. В этом же году НКВД был лишен полномочий в области контроля за местным советским государственным строительством. Борясь за сохранение численности своего аппарата, ВЦИК взял эти задачи на себя. Поскольку это направление деятельности НКВД считалось наиболее важным, встал вопрос о судьбе Наркомата вообще.

К концу рассматриваемого периода роль и место НКВД в государственном механизме Советской власти оценивалась еще ниже, чему в незначительной степени способствовали субъективные обстоятельства. Так, в 1923 г. А. Г. Белобородов сменил на посту Ф. Э. Дзержинского. Однако в ноябре 1927 г. был снят с должности «как активный участник троцкистской оппо-

зиции» и репрессирован. Новый нарком В. Н. Толмачев продержался недолго. Обвиненный в заговоре против Сталина, он был снят с должности и репрессирован.

#### **б) Органы государственной безопасности**

Переход к «новой экономической политике», укрепление и развитие демократических начал Советского государства обусловили необходимость реорганизации ВЧК и ее органов на местах.

IX Всероссийский съезд Советов (декабрь 1921 г.) поручил Президиуму ВЦИК рассмотреть вопрос о реорганизации ВЧК, имея в виду ограничение ее компетенции и усиление начал социалистической законности.

Декретом ВЦИК от **6 февраля 1922 г.** ВЧК была преобразована в *Государственное политическое управление (ГПУ) при НКВД РСФСР*. В автономных республиках и областях – при соответствующих ЦИК и в губерниях – при исполкомах Советов, создавались политические отделы, а в армии и на флоте – Особые отделы.

На ГПУ и ее органы возлагались следующие задачи:

1. Подавление открытых контрреволюционных выступлений;
2. Борьба с контрреволюционными преступлениями, шпионажем, бандитизмом;
3. Политическая охрана границ Советского государства, борьба с контрабандой, охрана железнодорожных и водных путей сообщения;
4. Выполнение особых поручений Президиума ВЦИК и СНК по охране революционного порядка.

Несмотря на преемственность с ВЧК, ГПУ не являлось чрезвычайным учреждением. Все дела, расследуемые органами ГПУ, подлежали разрешению исключительно в судебном порядке. Общеуголовные преступления (спекуляция, должностные преступления и др.), перешли в юрисдикцию общих следственных и судебных органов.

Однако скоро наметился отход от принятого курса. ГПУ было наделено первоначально правом во внесудебном порядке применять высылку за границу и в отдаленные местности РСФСР, а затем правом применять внесудебную репрессию вплоть до расстрела в отношении лиц, взятых с поличным на месте совершения бандитских налетов и вооруженных ограблений.

С образованием СССР органы ГПУ были объединены в общесоюзном масштабе. Конституция СССР 1924 г. (гл. 9) закрепила создание *Объединенного Государственного Политического Управления при СНК СССР*, определила его цели и положение в системе органов государства. В ноябре **1923 г.** Президиум ВЦИК утвердил Положение об ОГПУ и его органах. Председателем ОГПУ был назначен Ф. Э. Дзержинский, а после его смерти – В. Р. Менжинский.

В непосредственном распоряжении ОГПУ находились специальные воинские формирования. Сотрудники ОГПУ по своему правовому поло-

жению были приравнены к военнослужащим. В первой половине 1924 г. права ОГПУ по внесудебным репрессиям были расширены. Вынесения постановления о высылке и заключении в концлагерь в отношении лиц, признаваемых социально-опасными, возлагалось на Особое совещание в составе трех членов коллегии ОГПУ с обязательным участием прокурора. 1 апреля 1924 г. Президиум ЦИК СССР предоставил Особому Совещанию ОГПУ «право внесудебного разбора дел и расправы с применением высшей меры наказания». В составе ОГПУ имелся Тюремный отдел, который ведал концлагерями, политизоляторами, специальными тюрьмами.

Деятельность органов государственной безопасности способствовала не только укреплению дисциплины и порядка, но и становлению тоталитарного режима в стране. Вопрос о ликвидации Наркомата внутренних дел все более назревал, тем более что на функции милиции претендовало все- сильное ОГПУ, на систему тюрем и лагерей – Наркомюст, а ВСНХ стремился «прибрать к рукам» коммунхоз и пожарную охрану.

### *§ 3. Развитие органов внутренних дел СССР в 1929-1941 гг.*

15 декабря 1930 г. ЦИК и СНК СССР приняли Постановление «О ликвидации народных комиссариатов внутренних дел союзных и автономных республик».

Задачи, выполнявшиеся НКВД, были разделены между различными ведомствами. Места заключения, организацию ссылки с принудительными работами передали в ведение республиканских наркоматов юстиции. Функции по руководству коммунальным хозяйством и пожарным делом были возложены на Управления коммунхозом, созданные при Совнаркоммах союзных и автономных республик. Руководство милицией и уголовным розыском стали осуществлять образованные при СНК союзных и автономных республик Управления милиции и уголовного розыска. На местах адмотделы (управления) реорганизовывались в управления милиции и уголовного розыска, действовавшие на правах отделов исполкомов соответствующих Советов.

**4 октября 1931 г.** СНК РСФСР утвердил положение о Главном управлении рабоче-крестьянской милиции при СНК РСФСР, на которую было возложено «руководство деятельностью органов милиции по охране революционного порядка и общественной безопасности, а также по охране местной безопасности граждан, их прав и имущества».

Через год – 27 декабря 1932 г. ЦИК и СНК СССР изъяли из непосредственного ведения Совнаркомов союзных и автономных республик управленческие структуры милиции и образовали при ОГПУ СССР единое общесоюзное Главное управление рабоче-крестьянской милиции, которое

стало осуществлять общее руководство республиканскими управлениями милиции.

**25 мая 1931 г.** СНК СССР утвердил *первое общесоюзное положение о рабоче-крестьянской милиции*. Милиция определялась как административно-исполнительный орган Советской власти. Милиция делилась на *общую* и *ведомственную*.

Общая милиция Положением переводилась с местного бюджета на общегосударственный бюджет. Она стала снабжаться вооружением, снаряжением и вещевым довольствием в централизованном порядке, что способствовало существенному улучшению материального положения работников милиции. Положение также подробно регламентировало обширные обязанности милиции по четырем направлениям:

- охрана революционного порядка и безопасности;
- борьба с преступностью;
- обслуживание населения;
- оборона страны.

Так, по первому направлению на милицию возлагались:

- обеспечение порядка в местах общественного пользования;
- содержание в чистоте улиц, садов и парков, а также в надлежащем санитарном состоянии домов и дворов;
- соблюдение правил уличного движения и правил безопасности при производстве строительных и дорожных работ;
- оповещение о стихийных бедствиях и принятии мер к ликвидации их последствий;
- оказание первой помощи пострадавшим от преступлений и несчастных случаев;
- надзор за соблюдением правил о прописке и выписке, а также учет населения, выдача разрешений на производство и торговлю охотничьим оружием;
- привлечение нарушителей общеобязательных правил к административной ответственности;
- оказание содействия должностным лицам всех ведомств при исполнении ими служебных обязанностей в случаях, когда им оказывают сопротивление.

Обязанности милиции по обслуживанию населения состояли в

- выдаче гражданам удостоверений личности;
- розыске по заявлениям заинтересованных лиц, пропавших несовершеннолетних в возрасте до 14 лет, а также лиц, безвестно отсутствующих, если имеются основания полагать, что они сделались жертвой преступления или несчастного случая;

В области обороны страны милиция была обязана принимать меры против уклонения от обязательной военной службы, а также содействовать проведению учета военнослужащих и военнообязанных и других меропри-

ятий по военно-конской, военно-повозочной, военно-судовой, военно-транспортной и др. повинностях.

Ведомственная милиция создавалась на основе соглашений Главных управлений милиции союзных республик или областных управлений милиции с государственными или общественными организациями для специальной охраны объектов и содержалась за счет средств этих организаций. Она действовала на основе общих положений и уставов милиции и дополнительных инструкций, касавшихся данной службы.

Как известно важное место в механизме пролетарского государства принадлежало «министерству страха» – ОГПУ. В июле 1934 г. ОГПУ вошло в состав образованного *Наркомата внутренних дел СССР* и получило название Главного управления государственной безопасности (ГУГБ).

На НКВД СССР были возложены следующие задачи:

- а) обеспечение революционного порядка и государственной безопасности;
- б) охрана общественной (социалистической) собственности;
- в) запись актов гражданского состояния;
- г) пограничная охрана.

Первоначально НКВД СССР состоял из Главного управления государственной безопасности; Главного управления рабоче-крестьянской милиции; Главного управления пограничной и внутренней охраны; Главного управления пожарной охраны; Управления исправительно-трудовых лагерей и трудового поселений; Отдела актов гражданского состояния. В союзных республиках организовывались республиканские НКВД, в РСФСР был учрежден институт Уполномоченного НКВД СССР. В автономных республиках, краях и областях создавались управления республиканских НКВД (УНКВД).

При Наркоме внутренних дел СССР учреждалось Особое совещание, которое наделялось правом в отношении лиц, «признаваемых общественно опасными» применять в административном порядке высылку, ссылку, заключения в исправительные лагеря на срок до пяти лет.

В состав особого совещания, возглавляемого Наркомом внутренних дел СССР, входили: заместитель наркома, уполномоченный НКВД СССР по РСФСР, начальник Главного управления рабоче-крестьянской милиции и нарком внутренних дел союзной республики, на территории которой возникло уголовное дело. В заседания Особого совещания предусматривалось обязательное участие Прокурора СССР или его заместителя.

27 мая 1935 г. приказом Наркома внутренних дел СССР в НКВД – УНКВД республик, краев и областей, подчиненных непосредственно центру, были организованы «*тройки*» при соответствующих управлениях милиции. В них входили: начальник УНКВД или его заместитель, начальник управления милиции и начальник соответствующего отдела, который докладывал дело.

Участие прокурора было обязательным. Местные «тройки» принимали решение о высылке, ссылке или заключении в лагеря на срок до 5 лет.

В связи с проведением массовых операций в отношении бывших кулаков, членов антисоветских партий, белогвардейцев, жандармов и чиновников царской России, бандитов, реэмигрантов, участников антисоветских организаций, служителей культа, уголовников-рецидивистов, приказом НКВД СССР от 30 июля 1937 г. были созданы республиканские, краевые и областные «тройки», которые стали применять наказания по 1-й и 2-й категории: 1-я – расстрел – применялась к «наиболее враждебным из перечисленных выше элементов», 2-я – относилась ко всем остальным, подлежащим заключению в лагеря и в тюрьмы на срок от 8 до 10 лет.

В связи с тем, что в 1938 г. карательная машина перестала справляться с огромным потоком дел и ей грозила полная остановка, 17 ноября 1938 г. Сталин и Молотов подписали Постановление СНК СССР ЦК ВКП(б) «Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия». В соответствии с Постановлением были ликвидированы все «тройки», созданные по приказам НКВД СССР, а также «тройки» при областных, краевых и республиканских управлениях милиции. Однако Особое совещание НКВД СССР было сохранено. Просуществовало оно вплоть 1 сентября 1953 г. (правда, уже в рамках МВД СССР), когда Указом Президиума Верховного Совета СССР оно было упразднено.

Со второй половины 1930-х гг. началось энергичное организационное и функциональное развитие милиции. Так, в связи с ростом числа беспризорных детей, увеличения правонарушений несовершеннолетних, вызванных, в том числе, негативными последствиями коллективизации, массовыми репрессиями и другими социальными несчастьями, во исполнение постановления СНК СССР и ЦИК ВКП(б) от 31 июля 1935 г. были образованы *детские комнаты милиции*. В декабре 1937 г. было утверждено новое Положение о приемниках-распределителях НКВД, а в 1940 г. – специальная инструкция, определявшая пути улучшения работы с несовершеннолетними.

В рассматриваемый период по-новому стала регулироваться работа *участковых милиционеров*. Специальным приказом от 13 февраля 1930 г. № 109 НКВД РСФСР переименовал участковых надзирателей городской милиции и сельских милиционеров райадмотделений, осуществлявших работу на участках, в участковых инспекторов милиции. Но правовое положение их не изменилось, т. е. бывшие младшие волостные милиционеры по-прежнему не имели права исполнять некоторые функции, в частности, дознания (фактически на местах к расследованию преступлений как в укрупненных волостях, так и в районированных областях привлекались и младшие милиционеры). Этот недостаток был устранен Положением об участковом инспекторе в сельских местностях, принятым 31 мая 1930 г., в

котором подчеркивалось, что «по своим служебным правам сельский участковый приравнивается к участковому инспектору в городе». В 1939 г. НКВД СССР издал Инструкцию участковому уполномоченному города и Инструкцию участковому уполномоченному сельской местности, в которых вводилось новое название участкового инспектора – участковый уполномоченный, и, главное, определялись меры, направленные на укрепление, поднятие авторитета данного звена милицейского аппарата.

В 30-е гг. продолжался процесс, направленный на создание в составе милиции специальной *службы безопасности дорожного движения*. В 1932 г. в составе Главное управление рабоче-крестьянской милиции при СНК СССР был создан специальный общесоюзный орган - Отдел по регулированию уличного движения (ОРУД). Подобные отделы и отделения были созданы при управлениях милиции союзных и автономных республик, краях и областях Советского Союза. Они занимались учетом, анализом и изучением причин дорожно-транспортных происшествий, вели по ним расследования.

Важным техническим мероприятием, направленным на улучшение регулирования уличного движения, стало установление первого трехцветного электрического светофора в Москве в декабре 1930 г. Работы, связанные с установлением светофоров и обозначением пешеходных переходов (впервые – в Москве в 1933 г.), постепенно распространились по всей стране.

В 1935 г. в составе Центрального управления шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта (Цудотранс) была образована государственная автомобильная инспекция (ГАИ). В марте 1936 г. постановлением СНК СССР Государственная автомобильная инспекция была передана в ведение Главного управления рабоче-крестьянской милиции.

**3 июля 1936 г.** Совнарком СССР утвердил *Положение о Государственной автомобильной инспекции в составе Главного управления милиции НКВД СССР*. Работникам ГАИ предоставлялись все права, установленные для сотрудников милиции. В соответствии с Положением ГАИ была призвана

- бороться с аварийностью и неправильным использованием автотранспорта;
- наблюдать за подготовкой и воспитанием шоферских кадров;
- вести количественный и качественный учет автопарка;
- вести учет аварий автомобильного транспорта, выявлять их причины и привлекать к ответственности виновных в авариях лиц;
- регулировать уличное движение транспорта и пешеходов в городах на транспортных магистралях и пр.

Практически до конца 1930-х гг. не существовало единых в масштабах всей страны правил уличного движения. Некоторое единообразие было достигнуто в 1940 г., когда ввели первые типовые правила дорожного

движения по улицам городов и дорогам СССР. Местные правила уличного движения стали разрабатываться на их основе.

В 1937 г. были созданы *организационные структуры для борьбы с хищениями социалистической собственности (БХСС)*. В частности, в составе Главного управления милиции НКВД СССР был образован Отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией, руководивший работой республиканских, краевых и областных управлений БХСС. В управлениях милиции союзных и автономных республик, краев и областей, крупных городов были созданы отделы БХСС. В 1939 г. в отделах БХСС и уголовного розыска республиканских, краевых и областных органов милиции были организованы следственные группы.

В рассматриваемый период совершенствовались формы и методы *оперативно-розыскной работы*. Если раньше в деятельности уголовного розыска основное место занимали мероприятия по раскрытию совершенных преступлений, то в 30-е гг. активизировалась работа по их предупреждению. В связи с этим с весны 1940 г. аппараты уголовного розыска стали работать не по территориальному, а по линейному принципу: главным стала борьба с конкретными видами преступлений, и, прежде всего, особо опасными, улучшение профилактической работы по их пресечению.

В 30-е гг., когда *следственный аппарат* находился в ведении прокуратуры, наблюдалось существенное расширение подследственности и полномочий органов дознания, представленных, в частности, милицией, которая производила дознание по основной массе общеуголовных преступлений. Материалы проведенного дознания направлялись прокурору и после утверждения им обвинительного заключения передавались в суд. Прокурор имел право поручить милиции расследование любого уголовного дела в полном объеме. Если предварительное следствие по делу являлось обязательным, милиция могла проводить следственные действия в течение месяца, после чего передавала его следователю. Последний, признав материал дознания полным, ограничивался предъявлением обвинения, допросом обвиняемого и составлением обвинительного заключения.

На практике большинство уголовных дел расследовалось органами милиции. Для их расследования непосредственно перед Великой Отечественной войной, в 1940 г. в аппаратах уголовного розыска и БХСС ведомственным приказом были созданы следственные аппараты. Руководство им осуществлял следственный отдел Главного управления милиции НКВД СССР.

В 1936 г. ЦИК и СНК СССР утвердили Положение о прохождении службы начальствующим составом рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР и установили систему специальных званий: сержант милиции, лейтенант милиции, старший лейтенант милиции, майор милиции, старший майор милиции, инспектор милиции, директор милиции, старший директор милиции.

В 1936-39 гг. структура центрального аппарата НКВД СССР подверглась значительным изменениям в связи с расширением полномочий и усложнением функций. К концу 1939 г. НКВД СССР представлял собой огромное ведомство, которое держало в страхе всю страну.

В начале февраля 1941 г. из компетенции НКВД СССР был изъят комплекс вопросов, связанных с обеспечением государственной безопасности, который передавался вновь созданному НКГБ СССР.

Таким образом, непосредственно перед войной была сделана попытка несколько ограничить компетенцию НКВД СССР и сместить акцент его деятельности в производственную сферу. Более десятка структурных подразделений НКВД занимались организацией труда заключенных в различных отраслях промышленности и строительства.

#### ***§ 4. Система органов внутренних дел в годы Великой Отечественной войны (1941-1945)***

Сложная обстановка начального периода войны обусловила проведение некоторых организационных преобразований в целях укрепления и централизации руководства органами внутренних дел и государственной безопасности. **20 июля 1941 г.** был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об объединении Народного комиссариата внутренних дел СССР и Народного комиссариата государственной безопасности СССР в единый Народный комиссариат внутренних дел СССР».

Третьи управления и отделы НКО и НК ВМФ СССР вновь были преобразованы в Особые отделы и возвращены в систему НКВД.

К **1943 г.** общая обстановка на советско-германском фронте коренным образом изменилась в пользу СССР. Свои неудачи в открытой вооруженной борьбе немецкое командование попыталось компенсировать активизацией шпионско-диверсионной деятельности.

Необходимость нанести врагу сокрушительное поражение на «тайном» фронте, а также особенности деятельности органов внутренних дел в условиях освобождения территории СССР от оккупации потребовали дальнейших организационно-правовых изменений. 14 апреля 1943 г. Президиум Верховного Совета СССР вновь разделил НКВД на два самостоятельных наркомата: НКВД СССР (Л.П. Берия) и НКГБ СССР (В.Н. Меркулов), а Государственный Комитет Обороны принял решение о реорганизации Особых отделов НКВД в Управление контрразведки «Смерш» НКО и НК ВМФ СССР. В такой организации органы внутренних дел и государственной безопасности просуществовали до конца войны.

Война намного усложнила и увеличила объем работы, выполнявшейся органами НКВД. В связи с этим военно-политическое руководство СССР приняло необходимые правовые акты. Так, постановлением СНК

СССР от 25 июня 1941 г. охрана тыла действующей армии (борьба со шпионами, диверсантами, дезертирами, паникерами) была возложена на специальные формирования войск НКВД. При НКВД СССР создается *Главное управление войск охраны тыла действующей армии*, а при каждом фронте – Управление войск охраны тыла, подчинявшееся командованию фронтом и своему ведомству.

По отдельным решениям ГКО на базе войск НКВД были созданы многие соединения и части для действующей армии. Например, только в июле 1941 г. НКВД СССР сформировал и передал Красной Армии 15 *стрелковых дивизий*. В прифронтовых городах личный состав милиции объединялся в батальоны и полки для непосредственного участия в боевых действиях.

В соответствии с постановлением СНК СССР от 24 июня 1941 г. «Об охране предприятий, учреждений и о создании истребительных батальонов» для борьбы с вражескими диверсантами и парашютистами в местностях, объявленных на военном положении, из граждан в добровольном порядке стали формироваться *истребительные батальоны*. Руководство оперативной и боевой деятельностью батальонов возлагалось на местные органы внутренних дел.

Многие вопросы организации партизанской и разведывательно-диверсионной деятельности в тылу врага были возложены на НКВД. С этой целью, в частности, была создана *отдельная мотострелковая бригада особого назначения (ОМСБОН)*. Она служила учебным центром для подготовки спецконтингента.

Как известно, в предвоенные годы одной из ведущих функций НКВД СССР являлась организация использования труда заключенных в различных отраслях народного хозяйства. В связи с этим наркомат превратился в крупнейшее промышленное ведомство. На 22 июня 1941 г. в местах лишения свободы находилось 2,3 млн заключенных, из которых около 750 тыс. подлежали эвакуации на восток, что по многим причинам было нереально. По предложению НКВД летом-осенью 1941 г. Президиум Верховного Совета СССР в местностях, объявленных на военном положении, освободил от дальнейшего отбывания наказания осужденных за преступления, не представлявших большой общественной опасности.

При этом осужденные, годные к военной службе, передавались в части действующей армии. В 1942-1943 гг. этот процесс дифференцированного освобождения продолжался, а всего за первые 3 года войны получили возможность защищать свою Родину с оружием в руках (76 тыс. бывших заключенных).

Особое значение в годы войны имело обеспечение рабочей силой расширенного военного производства. ГКО обязал НКВД оказать помощь 640 предприятиям и строительным объектам других наркоматов.

Другим характерным направлением использования труда заключенных в годы войны было строительство объектов, ответственность за которые целиком возлагалась на НКВД. В связи с этим, на строительство железных дорог НКВД были выделены 448 тыс. осужденных, промышленное строительство ввели 310 тыс., строительство аэродромов и шоссейных дорог выполняли 268 тыс. человек. Силами заключенных были построены авиационный и нефтеперегонный заводы в Куйбышеве (Самара), металлургические комбинаты в Нижнем Тагиле, Челябинске, Актюбинске, Закавказье, Богословский алюминиевый завод, Северо-Печерская железная дорога, а также железные дороги Саратов – Сталинград, Комсомольск – Совгавань и др.

Чрезвычайная обстановка военного времени показала правильность довоенных организационных форм построения советской милиции, поэтому не пришлось осуществлять какой-либо существенной перестройки аппарата. Как и до войны, высшим органом являлось Главное управление милиции НКВД СССР. В наркоматах внутренних дел союзных и автономных республик имелись управления милиции, их начальники одновременно являлись заместителями наркомов внутренних дел.

Основными структурными подразделениями управлений милиции республик, краев и областей были отделы: политический, уголовного розыска, БХСС, оперативной службы и боевой подготовки, паспортно-регистрационный, ГАИ и др.

Для ведения учета лиц, эвакуированных в тыл, в состав паспортного стола ГУМ НКВД СССР было создано Центральное справочное управление и соответствующие структурные подразделения на местах.

Вместе с тем в условиях войны деятельность милиции отличалась значительными особенностями. Прежде всего, следует отметить общую тенденцию сокращения и ухудшения качества личного состава в связи с мобилизацией в Красную Армию мужчин молодых возрастов. Так, только в июле-августе 1941 г. 25 процентов штатной численности сотрудников милиции были направлены на фронт. Органы милиции пополнялись в основном женщинами, а также лицами по возрасту или состоянию здоровья – негодными к строевой службе. Специфическими обстоятельствами военного времени, осложнявшими деятельность милиции, были:

- оккупация значительной части территории СССР и эвакуация многих предприятий, складов, магазинов, банков, миллионов граждан; большое количество боевого оружия, привозимого с фронта или подобранного на полях сражений;

- освобождение тысяч осужденных;

- рост количества беспризорных детей и подростков.

Поэтому в годы войны на милицию были дополнительно возложены:

- борьба с распространителями провокационных слухов;

- трудовым и военным дезертирством;

- обеспечение организованной эвакуации населения, промышленных предприятий, запасов продовольствия и других материальных ценностей;
- борьба с мародерством;
- мобилизация транспортных средств для нужд Красной Армии; учет и мобилизация военнообязанных;
- организация истребительных батальонов;
- обеспечение соблюдения населением установленных правил светомаскировки, помощь в ликвидации последствий воздушного нападения;
- обеспечение выполнения приказов и распоряжений военных властей, регламентировавших режим осадного или военного положения; организация учета лиц, эвакуированных в тыл страны, и оказание помощи в розыске родных и близких;
- сбор на полях сражений и изъятие у населения оружия и военного имущества;
- участие в разминировании; зачистка населенных пунктов и территорий от остатков вражеских подразделений;
- ужесточение паспортного режима и усиление борьбы с детской беспризорностью.

Новые задачи пришлось решать *Государственной автомобильной инспекции*. На протяжении всей войны сотрудники ОРУД и ГАИ выполняли как свои непосредственные функции (учет автомобильного транспорта, контроль за подготовкой шоферов, выявление и пресечение фактов нерационального использования автосредств, организация движения транспорта и пешеходов в городах и пр.), так и специфические функции. Например, с первых дней ее органам пришлось выполнять огромную работу по мобилизации автомобильного транспорта для нужд Красной Армии. Однако теперь приходилось работать в условиях, когда за введением жесткого лимита на электроэнергию последовало отключение светофоров и уличного освещения, когда включенные фары машин на разъездах становились удобной мишенью для неприятеля местностях, объявленных на военном положении и т. п.

Важным организационно-правовым фактором, имевшим положительное влияние на повышение статуса сотрудников милиции, стало введение в 1943 году для личного состава (унифицированной, то есть приравненной к воинским званиям) системы специальных званий и погон:

- рядовой состав: рядовой милиции, ефрейтор милиции;
- младший начальствующий состав: младший сержант милиции, сержант милиции, старший сержант милиции;
- средний начальствующий состав: младший лейтенант милиции, лейтенант милиции, старший лейтенант милиции, капитан милиции;
- старший начальствующий состав: майор милиции, подполковник милиции, полковник милиции;

– высший начальствующий состав: комиссар милиции 3 ранга, комиссар милиции 2 ранга, комиссар милиции 1 ранга.

Таким образом, с первых дней Великой Отечественной войны (1941-1945 гг.) вся жизнь страны была подчинена делу вооруженной защиты, превращения ее в единый боевой лагерь. Свой вклад в решение этой задачи, в победу над врагом внесла и советская милиция, которая вместе с выполнением своей основной задачи – охраны общественного порядка и борьбы с преступностью – активно участвовала в проведении боевых операций, как на фронте, так и в тылу врага

## **Глава 5. Развитие системы органов внутренних дел в послевоенные годы (1945-1991)**

### ***§ 1. Особенности развития органов внутренних дел и государственной безопасности СССР в 1945-середине 80-х гг.***

Завершение войны и начало работ по восстановлению разрушенного народного хозяйства внесли изменения в содержание деятельности органов государственной безопасности и внутренних дел. Отпал ряд функций, характерных для военного времени:

- обеспечение эвакуации населения и комендантского режима, соблюдение правил МПВО;
- участие в боевых действиях и боевых действиях и охрана тыла фронта;
- борьба с мародерами, паникерами, распространителями ложных слухов и др.

Вместе с тем, в конце 40-х гг. органы МВД-МГБ приняли активное участие в очередной волне массовых репрессий.

Основные изменения в деятельности органов государственной безопасности и внутренних дел в период с 1945 по 1953 гг. состояли в следующем. В марте **1946 г.** НКВД СССР и НКГБ СССР преобразуются соответственно в МВД СССР (возглавил генерал-полковник С. Круглов) и МГБ СССР (В. Абакумов). Эта мера усилила и без того чрезмерную централизацию организационного построения милиции. Так, образовавшееся в 1955 г. Министерство внутренних дел РСФСР (во главе с Н. П. Стахановым), подчинялось МВД СССР, хотя входило в состав правительства РСФСР.

В связи с тем, что МВД СССР, главным образом, стало заниматься строительством особо важных государственных объектов и организацией производства, основанного на труде заключенных, милиция, уголовный розыск и внутренние войска (части оперативного предназначения) с 1949 по 1953 гг. находились в составе МГБ СССР.

В августе 1950 г. МГБ СССР осуществило реорганизацию Главного управления милиции, которое стало состоять из трех управлений:

- 1) Управление милицейской службы (охрана общественного порядка и безопасности в стране; проведение административных мероприятий по исполнению законов и распоряжений центральных и местных органов власти, регулирующих управление в области охраны общественного порядка и борьбы с преступностью);
- 2) Управление по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией;
- 3) Управление уголовного сыска.

Аналогичные организационные изменения были произведены в жесточайших структурах.

В октябре 1952 г. решением Правительства СССР на милицию была возложена охрана некоторых учреждений и промышленных предприятий, а также торговых объектов. В связи с этим в составе Управления милицмейской службы был организован *Отдел вневедомственной наружной сторожевой охраны* и соответствующие подразделения на местах.

Последовавшие вскоре после смерти И. В. Сталина (5 марта 1953 г.) организационно-правовые изменения структур государственной безопасности и внутренних дел СССР в значительной мере определялись ходом и исходом борьбы за власть. Уже 6 марта 1953 г. состоялось совместное заседание Пленума ЦК КПСС, Совета министров СССР и Президиума Верховного Совета СССР, на котором было принято решение о внесении некоторых изменений в структуру органов исполнительной власти.

В частности, было признано целесообразным объединить МВД и МГБ в одно министерство – МВД СССР. Его возглавил первый заместитель Председателя Совета министров СССР, член Политбюро ЦК КПСС, Маршал Советского Союза Л. П. Берия. Прежде всего, он добился назначения министрами внутренних дел республик, начальниками краевых и областных управлений МВД верных ему офицеров и генералов. Далее он постарался «разгрузить» МВД СССР, оставив за ним только оперативные функции.

С этой целью решением Правительства СССР от 18 марта 1953 г. предусматривалась передача в Минюст СССР исправительно-трудовых лагерей и колоний со всеми входящими в их состав службами. Исключение составляли лагеря для содержания особо опасных государственных преступников, а также лагеря для осужденных военных преступников из числа бывших военнопленных, которые оставались в составе МВД СССР. 27 марта 1953 г. по инициативе Берия Президиум Верховного Совета СССР принял Указ об амнистии. В соответствии с ним из 2,5 млн. заключенных подлежали освобождению 1,2 млн. осужденных за преступления, не представлявшие серьезной опасности для общества (в том числе женщины, имеющие детей до 10 лет, беременные женщины; несовершеннолетние в возрасте до 18 лет; пожилые мужчины и женщины, а также больные). В июне 1953 г. Берия внес предложение в Президиум ЦК КПСС об ограничении прав Особого совещания при Министерстве внутренних дел СССР.

26 июня 1953 г. группировке Н. С. Хрущева удалось арестовать Берия и его сподвижников, которые были повинны в репрессиях в отношении сотен тысяч граждан. Именно Берия способствовал превращению органов госбезопасности в бесконтрольный карательный аппарат. Все обвиняемые по этому делу были приговорены к расстрелу, с конфискацией лично им принадлежащего имущества, с лишением воинских званий и наград.

В ходе начавшейся в связи с этими событиями чистки из числа руководящего состава органов внутренних дел были уволены свыше 4 тыс. человек, 68 генералов лишены воинских званий. За уголовные преступления и грубейшие нарушения законности осуждены к различным мерам наказания, в том числе и к расстрелу, 1324 сотрудника МВД-МГБ.

В июне 1953 г. министром внутренних дел СССР стал генерал-полковник С.Н. Круглов, который 17 лет находился на руководящих должностях НКВД. 1 сентября 1953 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Указ об упразднении Особого совещания при Министерстве внутренних дел СССР. По имеющимся сведениям этим органом внесудебных репрессий за все время его существования было осуждено 442531 человек, в том числе к высшей мере наказания – 10101 человек.

В январе 1954 г. органы госбезопасности были выведены из системы МВД, а Главное управление лагерей (ГУЛАГ) из Министерства юстиции СССР возвращено в состав МВД СССР. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 13 марта 1955 г. образован *Комитет государственной безопасности при Совете министров СССР (КГБ СССР)*. В марте 1957 г. пограничные войска были переданы в ведение КГБ СССР, а в составе МВД СССР сформировано Главное управление внутренних и конвойных войск.

Процесс демократизации, развивавшийся в стране в середине 50-х гг., затронул и органы внутренних дел. В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета министров СССР от 25 октября 1956 г. устранялась чрезмерная централизация органов внутренних дел, и восстанавливался принцип двойного подчинения. В частности, управления МВД и управления милиции в областях и краях были объединены в единые Управления внутренних дел исполкомов областных (краевых) Советов депутатов трудящихся, а городские и районные органы милиции преобразовывались в отделы (отделения) милиции соответствующих исполкомов местных Советов.

Более того, в конце 50-х гг. партийно-государственным руководством СССР была реанимирована идея привлечения народных масс к отправлению отдельных государственных функций. Одной из ее организационно-правовых форм явились *добровольные народные дружины (ДНД) по охране общественного порядка*, которые стали повсеместно создаваться по инициативе ленинградцев с ноября 1958 г. Главным направлением деятельности ДНД было предупреждение правонарушений и проведение индивидуальной воспитательной работы. К 1962 г. в стране насчитывалось уже около 130 тыс. дружин, общей численностью свыше 4 млн. человек.

В обстановке эйфории от «успехов» в борьбе с правонарушениями в январе 1960 г. было принято решение о ликвидации МВД СССР и передаче управления внутренними делами в ведение союзных республик. В августе 1962 г. республиканские МВД были переименованы в Министерства охра-

ны общественного порядка (МООП). МООП РСФСР возглавил В.С. Тикунов. В апреле 1963 г. Президиум Верховного Совета СССР предоставил право ведения предварительного следствия по некоторым общеуголовным преступлениям органам охраны общественного порядка.

Основные задачи милиции, ее место и роль в системе правоохранительных органов были определены в *Положении о советской милиции*, утвержденном Советом министров СССР 17 августа 1962 г.

Положение указывало, что милиция является административно-исполнительным органом Советского государства, призванным охранять общественный порядок в городах, населенных пунктах и транспортных магистралях; обеспечивать охрану социалистической собственности, личности и прав граждан от преступных посягательств; своевременно предупреждать, пресекать и раскрывать уголовные преступления.

Нарушение единой общесоюзной системы органов внутренних дел не принесло положительных результатов. Упразднение МВД значительно осложнило координацию деятельности республиканских органов охраны общественного порядка, привело к неоправданному ослаблению борьбы с преступностью.

К середине 60-х гг. рассеялись иллюзии о том, что общественный порядок в стране может поддерживать сам народ посредством поголовного участия в добровольных народных дружинах.

В 1966 г. в интересах обеспечения единого оперативного руководства деятельностью органов внутренних дел было образовано Министерство охраны общественного порядка СССР, структура которого соответствовала основным направлениям деятельности: Главное управление милиции, Главное управление мест заключения, Следственное управление, Главное управление внутренних войск, Главное управление пожарной охраны и др.

25 ноября 1968 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР МООП СССР было переименовано в Министерство внутренних дел СССР. При этом некоторой реорганизации подвергся и его центральный аппарат. Вместо Главного управления милиции образовались в качестве самостоятельных подразделений:

- Управление административной службы милиции (в последующем Главное управление охраны общественного порядка),
- Управление уголовного розыска,
- Управление по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией,
- Управление ГАИ,
- Управление специальной милиции (позднее преобразовано в Специальное управление МВД СССР),
- Управление транспортной милиции (впоследствии – Главное управление внутренних дел на транспорте).

В целях совершенствования информационно-аналитической работы, планирования и контроля за исполнением принятых решений в составе МВД СССР создается Организационно-инспекторское управление, на базе которого в 1972 г. сформирован Штаб МВД СССР. Аналогичные реорганизации были произведены в МВД союзных республик.

Для усиления борьбы с преступностью и повышения эффективности работы милиции в ноябре 1968 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление, в соответствии с которым на базе органов милиции городов и районов были созданы отделы (управления) внутренних дел. Кроме того, все органы внутренних дел (милиция, государственный пожарный надзор, аппараты исправительных работ) стали структурными подразделениями исполкомов местных Советов.

В семидесятые годы, когда министром внутренних дел был Н. А. Щелоков (1966-1982), начался интенсивный поиск новых организационных форм охраны порядка и борьбы с преступностью, обновилась нормативно-правовая база строительства и деятельности милиции, повысился престиж работника органов внутренних дел. В частности, несколько увеличилось денежное содержание личного состава, была введена улучшенная форма одежды, значительное развитие получила система подготовки кадров, активизировались специальные научные исследования, открыт Центральный музей МВД СССР.

Однако и в новой социально-политической обстановке при решении кадровых и организационных вопросов руководство часто прибегало к старым приемам. В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 ноября 1968 г., от 29 мая 1970 г., приказах МВД СССР от 15 ноября 1973 г., от 26 августа 1974 г., от 10 июля 1975 г., решениях коллегии МВД СССР от 30 января 1973 г. «О мерах улучшения работы с кадрами органов внутренних дел в свете требований XXIV съезда КПСС», от 19 апреля 1977 г. «О состоянии работы с кадрами за 1976 г. и мерах по улучшению в 1977 г.» и других аналогичных актах, как и довоенные и послевоенные годы, содержались установки на партийно-комсомольские мобилизации, «выдвиженчество» по направлениям трудовых коллективов. Эти меры не улучшали кадровый состав милиции. Низкая заработная плата по сравнению с другими категориями занятого населения являлась главной причиной текучести кадров.

В послевоенные годы большое внимание уделялось улучшению работы *патрульно-постовой службы* и *участковых*. В середине 1953 г. на улицах Москвы, а затем и в других городах страны появились моторизованные посты и патрули милиции, которые осуществляли патрульно-постовую службу в вечернее и ночное время, а спустя 13 лет – специальные моторизованные части милиции. В городах, населенных пунктах, на транспортных магистралях вводилась ночная милиция, охранявшая общественный порядок совместно со строевыми подразделениями наружных

органов внутренних дел и подразделениями транспортной милиции. В целях совершенствования организации и тактики охраны общественного порядка в 70-е гг. предпринимались довольно успешные попытки по комплексному, согласованному использованию сил и средств службы охраны общественного порядка, вневедомственной охраны, ГАИ и других подразделений милиции и ДНД, получившие название системы «единой дислокации».

В послевоенные годы деятельность *подразделений ГАИ* была особенно напряженной. Это связано, во-первых, с ростом интенсивности движения на дорогах страны, улицах и площадях городов и населенных пунктов. Известно, что по окончании Великой Отечественной войны увеличилось количество автомобилей, используемых в народном хозяйстве, например, за счет расформирования многих воинских частей и соединений, имевших значительный автопарк, а также в связи с увеличением производства автомобилей. Во-вторых, с использованием автомашин различных марок, а также машин с истекшим сроком эксплуатации. В-третьих, с исполнением функций шофера гражданами, севшими за руль в силу обстоятельств, вызванных войной, лицами преклонного возраста, не пригодными по состоянию здоровья к такой работе. В-четвертых, с крайне неудовлетворительным состоянием многих дорог.

Поэтому основными направлениями деятельности сотрудников ГАИ были:

- контроль за соблюдением автохозяевами и водителями правил эксплуатации автомашин и техническим состоянием автопарка;
- пресечение попыток использования автопарка в корыстных целях;
- организация учебы водительского состава;
- участие в восстановлении дорог;
- учет автотранспорта, организация его «прописки»;
- выявление и исследование причин дорожных происшествий и определение мер по их предотвращению;
- пропаганда правил дорожного движения транспорта и пешеходов.

В 1955 г. впервые в Москве, а затем и в других крупных городах были применены *методы координированного регулирования уличного движения по системам «зеленой волны» и «зеленой улицы»*. Сущность методов «зеленой волны» заключалась в том, что движение регулировалось из одного центра, и сигналы переключались постепенно, что давало возможность транспорту двигаться безостановочно, соблюдая заданную скорость. При «зеленой улице» через определенные промежутки времени сигналы светофора, также управляемые из одного центра, одновременно меняли направление движения по всей магистрали. Новая система регулирования движения значительно повысила пропускную способность перекрестков, создала благоприятные условия для перехода пешеходами и т. п.

В соответствии с постановлением Совета Министров СССР 1967 г. «О повышении безопасности движения в городах, других населенных пунктах на автомобильных дорогах», в котором определялись основные направления и содержание деятельности по предупреждению аварийности на транспорте, произошли качественные изменения в структуре, формах и методах деятельности Государственной автомобильной инспекции. В 1967 г. отдел ГАИ в аппарате МВД СССР был преобразован в управление в составе отделов: организации движения, технического надзора, пропаганды и отделений технических средств и учетно-аналитического.

В целях укрепления аппаратов ГАИ на местах в конце 1960 – начале 1970-х гг. утверждаются типовые штаты строевых подразделений дорожного надзора и отделения по организации движения и вертолетного патрулирования, специализированные монтажно-эксплуатационные подразделения по установке, эксплуатации и внедрению технических средств регулирования.

В середине 70-х гг. утверждаются новые правила периодических технических осмотров автомобилей, мотоциклов и прицепов, создается сеть регистрационно-экзаменационных пунктов по приему экзаменов, выдаче водительских удостоверений и регистрации транспортных средств.

Основная масса общеуголовных преступлений в 1940-1950-е гг. расследовались следователями НКВД и милицией как органом дознания. В связи с принятием в декабре 1958 г. Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, наделявших правом производства *предварительного расследования* только следователей прокуратуры и органов государственной безопасности, следственный аппарат МВД СССР был упразднен. При этом была расширена процессуальная самостоятельность следователя. При производстве предварительного следствия все решения о направлении следствия и производстве следственных действий следователь принимал самостоятельно, за исключением случаев, когда законом предусмотрено получение санкции прокурора, и нес полную ответственность за их законное и своевременное проведение. Следователь по расследуемым им делам вправе давать органам дознания поручения и указания о производстве розыскных и следственных действий и требовать от органов дознания содействия при производстве отдельных следственных действий.

В системе МВД-МООП в это время функционировали специализированные подразделения дознания, которые расследовали значительное количество уголовных дел об общеуголовных преступлениях. Однако большая загруженность следователей прокуратуры, не позволявшая им справиться с большим количеством уголовных дел, способствовала принятию в 1963 г. Президиумом Верховного Совета СССР Указа о наделении органов охраны общественного порядка (ОВД) правом производства предварительного следствия. В МООП (МВД) был создан следственный аппарат, к подсудственности которого относилось большинство дел об обще-

уголовных преступлениях. В тоже время за милицией было сохранено право производства дознания по значительному числу преступлений. С 1963 г. следственный аппарат считал структурным подразделением МВД, УВД, однако в 1970 г. следственные подразделения были включены в состав горрайорганов внутренних дел.

Смена руководства МВД СССР в начале 80-х годов, связанная с отставкой Н. А. Щелокова (в связи со смертью Л. И. Брежнева) и назначением на высокий пост В. В. Федорчука (1982-1986 гг.), повлекла не имевшую исторического прецедента по своим масштабам чистку кадров личного состава милиции по мотивам разложения. И хотя, как известно, тут были допущены явные перегибы, и определенная часть уволенных сотрудников была восстановлена на работе, отсев был весьма внушительным.

Итак, в послевоенные годы основные усилия органов внутренних дел также были направлены на поддержание общественного порядка в стране и борьбу с преступностью, что в новых условиях потребовало определенных организационных мер по укреплению аппарата милиции и повышения общеобразовательного уровня ее сотрудников.

## ***§ 2. Система органов внутренних дел в годы перестройки (1985-1991 гг.)***

Перестройка, начатая в 1985 г., открыла новый этап в развитии органов внутренних дел страны. Процесс суверенизации союзных республик привел к изменению правового статуса их государственных органов, в том числе и органов внутренних дел.

Для любого переходного периода, 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.

Январский 1987 г. Пленум ЦК КПСС признал, что искривления в кадровой работе органов внутренних дел в 70-е и начале 80-х гг. нанесли значительный вред, способствовали разложению и перерождению определенной части кадров. С 1982 по 1986 гг. были заменены 4700 (т. е. практически все) начальники ГРОВД – основного звена системы органов внутренних дел. Накануне 70-летия советской милиции МВД СССР в качестве одной из первоочередных задач выдвинуло «формирование ядра профессионалов», что фактически означало признание несостоятельности большей части предпринимавшихся ранее мер.

Последующие события повлекли дальнейшую дестабилизацию кадров милиции. В основе ее лежали несвоевременность шагов по улучшению материально-бытовых условий жизни сотрудников милиции, их правовой

и социальной защите, усугублявшейся односторонней, часто предвзятой и конъюнктурной подачей средствами массовой информации истории органов милиции и их современного состояния. Именно в это время из милиции стали увольняться имеющие большой опыт, квалифицированные профессионалы, которым предлагают гораздо более выгодные условия работы в различных коммерческих организациях.

В составе Совета Министров РСФСР отсутствовали некоторые существенные звенья, в частности не было Министерства внутренних дел (после ликвидации МООП РСФСР министерство так и не было создано).

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 центрального аппарата МВД РСФСР. Она включали 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 (функциональных) служб: политическое управление, организационно-инспекторское управление, экспертно-криминалистическое управление, управление кадров, оперативно-техническое управление и др. При МВД РСФСР действовали также: республиканский информационный центр, главное управление охраны, управление торговли.

**22 октября 1991 г.** Совет Министров РСФСР утвердил *Положение о Министерстве внутренних дел РСФСР*, в котором были определены задачи, функции и структура центрального аппарата МВД РСФСР.

Создание МВД РСФСР и выведение его из подчинения союзного МВД означали для милиции:

во-первых, ее статус, организация и численный состав стали определяться законами Российской Федерации;

во-вторых, она исполняла те законы СССР, которые действовали на территории Российской Федерации в соответствии с ее законодательством;

в-третьих, взаимоотношения с милициями других республик строились на основе соглашений.

Все эти положения получили практическое воплощение в *Законе «О милиции»*, принятом Верховным Советом РСФСР 18 апреля 1991 г. В нем впервые комплексно был урегулирован правовой статус милиции, определены ее организационная структура, а также место и роль милиции в обществе и государстве. В Законе о милиции, а также в Федеральном законе от 31 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ “О милиции”» четко обозначены задачи деятельности этого важного структурного подразделения органов внутренних дел:

- обеспечение безопасности личности;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- выявление и раскрытие преступлений;
- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;
- защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности;
- оказание помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов в пределах, установленных настоящим Законом.

В годы перестройки произошли структурные изменения, направленные на улучшение деятельности милиции и отвечающие реалиям жизни. В частности, в 1986 г. в городских и районных органах внутренних дел службы *участковых инспекторов* милиции были сведены в отдельные подразделения. В МВД республик, УВД краев и областей также были созданы соответствующие подразделения. В Главном Управлении охраны общественного порядка МВД СССР было образовано Управление по организации работы участковых инспекторов милиции и их взаимодействию с общественностью.

В 1987 г. в составе УВД стали создаваться отряды милиции особого назначения для охраны общественного порядка во время митингов и демонстраций.

Распространение наркомании в стране привело к укреплению специализированных подразделений *уголовного розыска* по борьбе с наркоманией. В МВД СССР, МВД республик, УВД краевых и областных исполкомов и крупных городских отделах внутренних дел были созданы координационные комиссии для обеспечения взаимодействия с другими ведомствами и учреждениями.

## Глава 6. Современное развитие системы органов внутренних дел

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, находившиеся на территории РФ, 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. 15 января 1992 г. новым президентским указом указ от 19 декабря был признан утратившим силу.

Министерство внутренних дел с подчиненными ему органами и войсками является центральным звеном в системе исполнительной власти по обеспечению правопорядка и борьбы с преступностью. Основными структурными звеньями системы органов внутренних дел являются:

- Министерства внутренних дел республик в составе Российской Федерации;
- главные управления, управления и отделы внутренних дел краев, областей, автономных областей, автономных округов, районов, городов, районов в городах, городов федерального значения, закрытых административно-территориальных образований;
- управления (линейные: управления, отделы, отделения) внутренних дел на железнодорожном, воздушном и водном транспорте;
- управления (отделы) на особо важных и режимных объектах;
- региональные управления по борьбе с организованной преступностью;
- Государственная противопожарная служба;
- территориальные органы управления учреждениями с особыми условиями хозяйственной деятельности;
- окружные управления материально-технического и военного снабжения;
- образовательные, научно-исследовательские учреждения;
- иные подразделения, предприятия, учреждения и организации, созданные для осуществления задач, возложенных на органы внутренних дел и внутренние войска.

В систему МВД России входят внутренние войска.

Начиная с 1990 г., министрами внутренних дел России были **В. П. Баранников** (1990-1992), **А. Ф. Дунаев** (1991), **В. Ф. Ерин**

(1992-1995), **А. С. Куликов** (с 1995-1998), **С. В. Степашин** (1998-1999), **В. Б. Рушайло** (1999-2001), **Б. В. Грызлов** (2001-2004), **Р. Г. Нургалиев** (2004-2012). С 21 мая 2012 года Министерство внутренних дел Российской Федерации возглавляет **Владимир Александрович Колокольников**.

Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 18 июля 1996 г. № 1039, на МВД возлагаются следующие основные задачи:

- разработка и принятие в пределах своей компетенции мер по защите прав и свобод человека и гражданина, защите объектов независимо от форм собственности, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности;

- организация и осуществление мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений;

- руководство органами внутренних дел и внутренними войсками в целях выполнения возложенных задач и принятие мер по совершенствованию их деятельности;

- совершенствование нормативной правовой основы деятельности органов внутренних дел и внутренних войск, обеспечение законности в их деятельности и др.

В 1990-е годы практически ежегодно вносились существенные изменения в структуру центрального аппарата МВД России и его органов на местах. Структуру центрального аппарата МВД в соответствии с Указом Президента РФ от 4 июня 2001 г. № 644 составляла:

- Служба криминальной милиции;

- Служба милиции общественной безопасности;

- Служба тыла;

- Главное управление государственной противопожарной службы (передано в ведение МЧС РФ);

- Главное управление кадров;

- Главное организационно-инспекторское управление;

- Главное правовое управление;

- Главное управление собственной безопасности;

- Управление делами;

- Управление информации, региональных и общественных связей;

- Контрольно-ревизионное управление;

- Управление международного сотрудничества;

- Управление мобилизационной подготовки;

- Следственный комитет при МВД РФ;

- Главное командование внутренних войск.

Одним из основных структурных подразделений органов внутренних дел является милиция, осуществляющая охрану общественного порядка и борьбу с преступностью в Российской Федерации. Она подразделяется на

криминальную милицию и милицию общественной безопасности и подчиняется Министерству внутренних дел РФ, а милиция общественной безопасности – также соответствующим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Основными задачами *криминальной милиции* – органа дознания являлись:

1) выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, по делам, о которых производство предварительного следствия обязательно;

2) организация и осуществление розыска лиц;

3) оказание содействия милиции общественной безопасности в исполнении возложенных на нее обязанностей.

В органах внутренних дел криминальную милицию возглавляют начальники, которые по должности одновременно являются заместителями руководителей соответствующих органов внутренних дел (министров внутренних дел, начальников УВД (ГУВД), начальников горрайлинорганов и др.). Криминальная милиция имеет однозначное подчинение только по вертикали и финансируется из федерального бюджета.

С принятием в 1995 году Закона Российской Федерации «О милиции» процессуальные права начальника органа дознания перешли от начальников органов внутренних дел к руководителям криминальной милиции и милиции общественной безопасности. Следователь перестал находиться в формальном подчинении начальников органов дознания. Одновременно Законом Российской Федерации «Об оперативно-розыскной деятельности» производство оперативно-розыскных мероприятий было возложено на органы, не находящиеся в зависимости от следователей. В это же время в МВД России создан *Следственный комитет*, который возглавил все органы предварительного следствия в системе Министерства. Они перестали подчиняться другим подразделениям органов внутренних дел. Для следователей были установлены специальные звания юстиции.

Необходимо также заметить, что параллельно в 1995 году следственный аппарат законодательно был воссоздан в органах безопасности и налоговой полиции. В этой связи введение института следователей в органах внутренних дел Российской Федерации объективно приблизило организацию предварительного следствия в нашей стране к общемировым образцам. Характерно, что по этому же пути пошло большинство бывших союзных республик (например, Украина, Белоруссия, Литва, Эстония). Кроме того, оно позволило существенно улучшить взаимодействие между следователями и работниками органов дознания.

Уголовный кодекс Российской Федерации, введенный в действие с января 1997 года, расширил круг преступлений, которые отнесены к подследственности следователей органов внутренних дел. Так, ими успешно расследуются причиняющие большой ущерб экономике России составы

преступлений, связанные с изготовлением и сбытом поддельных ценных бумаг. Наряду с такими преступлениями существенный урон экономическим интересам государства причиняет хищение драгоценных металлов. Производство по делам о таких преступлениях также осуществляют следователи органов внутренних дел.

*Милиция общественной безопасности* входила в структуру МВД и соответствующих подчиненных ему органов внутренних дел субъектов Российской Федерации: районов, городов, районов в городах, органов внутренних дел на транспорте и др. Она, как и криминальная милиция, в пределах своих полномочий являлась органом дознания.

Ее основными задачами были:

- 1) обеспечение безопасности личности, общественной безопасности;
- 2) охрана собственности, общественного порядка;
- 3) выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- 4) раскрытие преступлений, по делам, о которых производство предварительного следствия не обязательно;
- 5) розыск отдельных категорий лиц;
- 6) оказание содействия криминальной милиции в выполнении возложенных на нее обязанностей.

Милицию общественной безопасности возглавляли начальники, являвшиеся по должности заместителями руководителей соответствующих органов внутренних дел (министров внутренних дел, начальников УВД, ГУВД, горрайлинорганов и т. д.). В ее состав входили: дежурные части, участковые инспектора милиции, изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых, спецприемники; подразделения дознания, ГИБДД, патрульно-постовой службы, охраны объектов по договорам, лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью и др.

Милиция общественной безопасности являлась не только элементом системы МВД, УВД, но и находилась в прямой зависимости от органа местного самоуправления.

Подразделения транспортной милиции выполняли задачи, общие для милиции в целом, но их деятельность ограничивалась пределами транспортных магистралей (железнодорожных, воздушных, водных), вокзалов и аэропортов и т. п. Система *органы внутренних дел на транспорте* включала в себя:

- Главное управление внутренних дел на транспорте МВД РФ;
- управления, отделы внутренних дел на транспортных магистралях (УВД, ОВДТ);
- линейные отделы, отделения, пункты милиции на железнодорожных станциях, в аэропортах, водных портах (ЛОВДТ).

В конце 1995 г. была разработана новая Концепция развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России. Концепция призвана обеспечить комплексный подход к достижению основной цели МВД (приведение МВД в состояние, позволяющее обеспечить надежную защиту личности, общества и государства от преступных посягательств). В ней определены три этапа деятельности:

- текущий период (до конца 1996 г.), в течение которого должны быть достигнуты позитивные сдвиги в функционировании системы МВД России на наиболее важных участках оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности;

- ближайший (до 2000 г.), по завершении которого результаты функционирования МВД должны быть доведены до социально одобряемого уровня и на этой основе восстановление и поддержание должного общественного престижа органов внутренних дел и внутренних войск;

- отдаленный (до 2005 г.), на котором планируется достижение главной цели развития системы МВД России, предусмотренной данной Концепцией, правовую основу которой составляют Конституция РФ, федеративные законы, указы и распоряжения Президента России, постановления и распоряжения Правительства РФ по вопросам, затрагивающим компетенцию органов внутренних дел и внутренних войск, а также ведомственные нормативные акты.

В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента России от 19 июля 2004 г. № 927, МВД России являлось федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

Структуру центрального аппарата МВД в соответствии с Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927 составляли:

- Федеральная миграционная служба. Директор Федеральной миграционной службы генерал-полковник милиции ***Ромодановский Константин Олегович***;

- Первый заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковник милиции ***Суходольский Михаил Игоревич***;

- Статс-секретарь – заместитель Министра генерал-майор милиции ***Булавин Сергей Петрович***;

- Заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации ***Школов Евгений Михайлович***;

- Заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации ***Герасимов Сергей Александрович***;

- Заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковник милиции ***Смирный Александр Михайлович***;

- Главное командование внутренних войск. Заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации – главнокомандующий внутренними войсками МВД России генерал армии **Николай Евгеньевич Рогожкин**;

- Следственный комитет. Заместитель Министра внутренних дел – начальник Следственного комитета при Министерстве внутренних дел Российской Федерации генерал-лейтенант юстиции **Аничин Алексей Васильевич**;

- Главное управление на транспорте Министерства внутренних дел МВД России;

- Административный департамент;

- Департамент государственной защиты имущества;

- Департамент кадрового обеспечения;

- Департамент обеспечения дорожного движения. Начальник Департамента обеспечения безопасности дорожного движения МВД России – главный государственный инспектор безопасности дорожного движения Российской Федерации генерал-полковник милиции **Кирьянов Виктор Николаевич**;

- Департамент обеспечения правопорядка на закрытых территориях и режимных объектах;

- Департамент охраны общественного порядка;

- Департамент по противодействию экстремизму;

- Департамент собственной безопасности;

- Департамент тыла. Департамент уголовного розыска;

- Департамент экономической безопасности;

- Организационно-инспекторский департамент;

- Правовой департамент;

- Финансово-экономический департамент;

- Главный информационно-аналитический центр;

- Экспертно-криминалистический центр;

- Федеральное государственное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России»;

- Национальное центральное бюро Интерпола при МВД России;

- Управление «К» МВД России;

- Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите.

Развал экономики, инфляция и резкое падение жизненного уровня 1990-х годов не могли не оказать свое воздействие и на правоохранительные органы. Отсутствие мотивации и стимулов службы, которые привели к понижению общего профессионально-квалификационного уровня в связи с оттоком кадров, и, как следствие – ухудшение результативности оперативно-служебной деятельности. В результате в стране резко активизировалась преступность. Социальный кризис, кризис семьи породил явление беспри-

зорничества в мирное время, возрастание числа преступлений среди несовершеннолетних. Широкое распространение получила и теневая экономика, экономическая и организованная преступность.

В 1990-е годы правоохранительные органы не смогли уйти от репрессивной модели милиции, найти и реализовать новую социальную модель, при которой милиция как составляющая государственной власти, находящаяся на службе у гражданского общества, предоставляет своим гражданам услуги по обеспечению конституционных прав и свобод граждан, законности и правопорядка, безопасности как самого государства, так и общества в целом, его граждан, экономики и бизнеса.

Со второй половины 2003 года начался процесс, направленный на реализацию программ открытости и прозрачности в деятельности министерства. Были заключены важные соглашения с правозащитными организациями, церковью, установлены партнерские отношения с профсоюзами, общественными объединениями, представителями культуры и искусства и образован Общественный совет при МВД России.

МВД России одним из первых ведомств открыло на официальном сайте электронную «Общественную приемную», в течение только 2008 года которой было получено более 10 тысяч обращений. В рамках взаимодействия с Общественной палатой РФ сотрудниками и руководством МВД России проведено уже более 40 рабочих встреч и консультаций по вопросам формирования объективной общественной оценки деятельности ОВД, предупреждения распространения экстремизма, национализма и ксенофобии.

Принятая Концепция совершенствования взаимодействия подразделений системы органов внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009-2014 годы, позволяет значительно расширить сотрудничество с общественностью, выработать новые, более эффективные формы, методы и механизмы совместной деятельности.

Все эти годы шел активный поиск наиболее оптимальных организационно-правовых форм противодействия экономической, организованной, транснациональной преступности, нелегальной миграции. В 2008 году для эффективного выполнения стоящих перед российской милицией задач предприняты следующие меры:

- проведены организационно-штатные мероприятия органов внутренних дел в связи с чем, был реформирован блок криминальной милиции. На базе упраздненного департамента по борьбе с организованной преступностью образованы самостоятельные подразделения – департамент по противодействию экстремизму и управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите;

- образовано специальное подразделение – Центр «Олимпиада-2014»;

- изменена и организационная структура главных управлений МВД России по федеральным округам.

Огромную роль во взаимодействии общества и власти играет воссозданная Государственная система профилактики правонарушений. Профилактическая работа в значительной мере связана с устранением социальных, экономических и демографических причин совершения преступлений. Так, после роста преступности среди несовершеннолетних в первой половине 2000-х годов, начиная с 2006 года, наблюдается значительное снижение количества преступлений. В целом за 2003-2008 годы оно составило 21 %.

Благодаря последовательной профилактической работе впервые за последние шесть лет наметились положительные сдвиги в обеспечении дорожной безопасности. Существенную роль сыграли меры, осуществляемые в рамках Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах». Созданная новая инновационная многопараметрическая информационно-аналитическая система будет способна прогнозировать состояние безопасности дорожного движения (МИАС). Система позволит анализировать комплексную информацию по основным характеристикам (условиям, причинам, факторам, участникам и т. д.) дорожно-транспортных происшествий, выявлять наиболее проблемные направления аварийности на автотранспорте, отслеживать динамику показателей административной практики, количества транспортных средств и других показателей в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, в том числе и по отдельным субъектам Российской Федерации. В дальнейшем планируется ее интеграция на основе Единой информационно-телекоммуникационной системы МВД России (ЕИТКС МВД России).

В связи с принятием Национального плана противодействия коррупции и Плана МВД противодействию коррупции на 2008-2010 годы прорабатываются вопросы более качественного порядка отбора кандидатов на службу в органах внутренних дел Российской Федерации и в Центральный аппарат МВД России:

- используются исследования с применением полиграфа,
- созданы информационные ресурсы, включающие сведения о лицах, не принятых на службу в ОВД по отрицательным основаниям (например, за употребление наркотических и психотропных средств), и документах об образовании, используется институт личного поручительства при приеме кандидатов на службу и перемещении сотрудников на вышестоящие должности.

Несмотря на то, что с 2003 по 2008 год МВД России переживало период активного реформирования, нельзя не отметить, что происходящие изменения в системе органов обеспечения национальной безопасности, и, прежде всего, в МВД России, во-первых, имеют системный характер, за-

трагивающий социально-экономические, политические, технико-технологические, информационно-аналитические, собственно правоохранительные стороны деятельности ОВД.

Во-вторых, те организационные мероприятия, которые проводились в предыдущие пять лет, в определенной мере исчерпали себя, решив первоочередные задачи реформирования правоохранительных институтов.

В-третьих, перспектива развития МВД России требует его развития как высокотехнологической, информационно-аналитической, инфраструктурной модернизации (правовой инфраструктуры), модернизации всей системы управления кадрами и ведомственной системы образования при сохранении существующих традиции и богатого исторического опыта российских органов внутренних дел.

Изменения, происходящие в экономической, социально-политической и духовной сферах жизни Российского общества кардинальным образом отражаются на структуре и задачах правоохранительных органов. Обострение криминогенной обстановки и возрастающие требования общества к деятельности правоохранительной системы в условиях построения демократического правового государства диктуют насущную потребность ее приведения в состояние, позволяющее обеспечить надежную защиту личности, общества и государства от преступных посягательств.

Первые шаги к реформе были сделаны в конце 2009 года, когда после ряда громких преступлений, совершенных милиционерами, к теме о необходимости изменений было привлечено значительно общественное внимание. 24 декабря 2009 Президент РФ подписал Указ «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»,

1) предусматривавший сокращение до 1 января 2012 численности МВД на 20 %,

2) предписывавший Правительству РФ рассмотреть вопрос об увеличении ассигнований для выплаты вознаграждения сотрудникам милиции, представить предложения по реформированию системы денежных выплат, оптимизировать количество профильных образовательных учреждений и др.,

3) предписывавший министру внутренних дел РФ пересмотреть порядок отбора кандидатов для службы с учетом их морально-этических качеств и повышения профессионализма, исключить дублирование функций органов внутренних дел и др.

В июле 2010 г. был поставлен заслон перед желающими поступить на службу гражданами с судимостью, уголовное преследование в отношении которых прекращено по нереабилитирующим основаниям.

Были устранены правовые коллизии при увольнении сотрудников из органов внутренних дел в связи с грубыми нарушениями служебной дисциплины. Узаконены инновационные кадровые технологии, связанные с

проведением психофизиологических исследований, тестирования на наличие алкогольной и наркотической зависимости, введено тестирование на «детекторе лжи».

Был утвержден порядок оформления личного поручительства и категории должностей, при назначении на которые оно оформляется, сформирован многоуровневый кадровый резерв и отработана система переподготовки вошедших в него сотрудников. В целях реализации Федерального закона «О противодействии коррупции» и Национальной стратегии противодействия коррупции издан ряд ведомственных нормативных правовых актов, направленных на борьбу с этим социальным злом.

В рамках реализации комплекса антикоррупционных мер с 2010 года сотрудники органов внутренних дел в обязательном порядке представляют сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера как своих, так и членов их семей.

Указанные мероприятия создали предпосылки введения новой правовой основы для деятельности полиции, в которую была переименована милиция, как центрального подразделения МВД.

6 августа 2010 года президент Российской Федерации Д. А. Медведев на совещании по вопросам реформирования МВД России предложил переименовать милицию в полицию. «Нам нужны профессиональные люди, сотрудники, которые эффективны, честно и слаженно выполняют свою работу. Поэтому я считаю, что пришла пора вернуть органам правопорядка их имя – полиция», – заявил Президент. В тот же день он сообщил об открытии государственного сайта, на котором можно будет прокомментировать законопроект переименования милиции в полицию. Обсуждение официально открыто в полдень 7 августа 2010 года и продлилось до 15 сентября 2010 года. Президент России Д. А. Медведев внес на рассмотрение в Государственную Думу в декабре 2010 года проект федерального закона «О полиции».

*Проект Федерального закона «О полиции»* был подготовлен в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 г. № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации».

В проекте было указано, что на современном этапе полиция должна сосредоточить основные усилия на защите прав и свобод человека и гражданина в соответствии с международными стандартами.

При разработке законопроекта учитывались,  
во-первых, принципы и подходы к модернизации России, сформулированные в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г.,  
во-вторых, преобразования, которые осуществляются в правоохранительной сфере,

в-третьих, достижения науки, отечественный и зарубежный опыт функционирования полицейских институтов.

Основными целями составления законопроекта стали:

- закрепление партнёрской, а не доминантной модели взаимоотношений полиции и общества;
- чёткое определение обязанностей и прав полиции, а также правового статуса сотрудника полиции;
- обеспечение правовых гарантий укрепления законности в деятельности полиции и повышение результативности этой деятельности;
- усиление антикоррупционной составляющей в деятельности полиции; освобождение полиции от несвойственных ей функций и дублирования функций других государственных органов.

Федеральный закон «О полиции» был принят Государственной Думой 28 января 2011 года, одобрен Советом Федерации 1 февраля 2011 года. 1 марта 2011 г. закон вступил в силу. Его принятие, которому предшествовало широкое обсуждение в средствах массовой информации, отвечало потребностям развития общества и укрепления системы обеспечения законности и правопорядка. Оно было подготовлено реализацией ряда федеральных законов, которые внесли существенные изменения в порядок отбора и прохождения службы в органах внутренних дел.

Федеральный закон «О полиции» содержит 11 глав и 56 статей.

В главе 1 «Общие положения» определяются назначение полиции и основные направления её деятельности. Термин «полиция» употребляется в нескольких значениях. Под полицией понимается (ст. 1) система учреждений и служб, объединенных одним и тем же назначением, задачами, принципами деятельности и правовым статусом сотрудников, а также (ст. ст. 12, 13 и др.) под полицией понимаются специфические структурные подразделения органов внутренних дел.

Органы внутренних дел и полиция – это не равнообъемные понятия, это термины, не являющиеся синонимами. Министр внутренних дел РФ, министр внутренних дел, начальники управления (главного управления) внутренних дел субъекта Российской Федерации, начальники отделов (управлений) внутренних дел являются руководителями органа внутренних дел. И так как полиция входит в состав органов внутренних дел, они руководят так же и полицией, как и всеми иными структурными подразделениями органов внутренних дел. Однако начальниками полиции они не являются. Начальниками полиции признаются соответствующие заместители начальника органов внутренних дел. Состав полиции, порядок создания, реорганизации и ликвидации подразделений полиции определяются Президентом РФ.

Назначение полиции (ст. 1):

- защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства;

- противодействие преступности;
- защита каждого от преступных и иных противоправных посягательств;
- охрана общественного порядка, собственности;
- обеспечение общественной безопасности;
- оказание содействия государственным, муниципальным органам, общественным объединениям, организациям и должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав.

На полицию не могут быть возложены функции, не перечисленные в комментируемой статье (а равно в ст. 12 настоящего Федерального закона), к примеру, государственного контроля за качеством, объемом и оборотом алкогольной продукции. В отношении милиции подобного рода незаконные попытки ранее имели место.

В связи с этим следует отметить, что, с одной стороны, правовой статус полиции может быть реализован только в рамках ее назначения. С другой - вышеуказанное назначение полиция может воплощать в жизнь только путем осуществления ею правомерной деятельности. Правомерной же деятельность полиции будет только тогда, когда она использует лишь предоставленные комментируемым Законом или иными нормативными правовыми актами полномочия.

***Первым назначением полиции является защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства.*** В связи с наличием такого назначения полиция должна разрабатывать и осуществлять предусмотренные законами и иными нормативными правовыми актами меры, направленные на приведение общественных отношений, связанных с жизнью, здоровьем, честью, достоинством правами и свободами людей, в состояние защищенности от общественно вредных, общественно опасных деяний и последствий таковых.

***Второе назначение – противодействие преступности.*** Под противодействием преступности здесь подразумевается деятельность полиции в пределах ее полномочий:

- а) по предупреждению преступлений, в том числе по выявлению и последующему устранению причин преступности (профилактика преступлений и преступности в целом);
- б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию правонарушений (борьба с преступностью);
- в) по минимизации и (или) ликвидации последствий совершения преступлений.

За полицией законодательно закрепляются правоохранительные функции. Законом определяются следующие основные направления деятельности полиции:

- «1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- 3) выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- 4) розыск лиц;
- 5) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- 6) обеспечение правопорядка в общественных местах;
- 7) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 8) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;
- 9) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности;
- 10) охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе;
- 11) государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов.
- 12) осуществление экспертно-криминалистической деятельности».

По решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

В ст. 3 определена правовая основа деятельности полиции:

- Конституция РФ,
- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации,
- Федеральные конституционные законы,
- нормативные правовые акты Президента и Правительства Российской Федерации,
- нормативные правовые акты МВД,
- законы субъектов РФ по вопросам охраны общественного порядка и общественной безопасности, изданных в пределах их компетенции.

МВД имеет право разработки законопроектов по вопросам, отнесенным к деятельности полиции.

В статье 4, посвящённой организации полиции, закреплено, что руководство деятельностью полиции осуществляют руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, руководители его территориальных органов и руководители входящих в систему указанного федерального органа учреждений и иных организаций. Эти руководители несут ответственность за выполнение возложенных на полицию обязанностей.

Глава 2 «Принципы деятельности полиции» посвящена основополагающим началам деятельности полиции, разработанным с учётом высоко-

го уровня конфликтности отношений в той сфере, в которой действует полиция, её широких дискреционных полномочий.

Принципами деятельности полиции являются:

- соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина (ст. 50);

- законность (ст. 6);

- беспристрастность (ст. 7);

- открытость и публичность (ст. 8);

- общественное доверие и поддержка граждан (ст. 9);

- взаимодействие и сотрудничество (ст. 9);

- использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем (ст. 11).

В главе 3 «Обязанности и права полиции» содержится перечень обязанностей полиции и утверждение о том, что перечень обязанностей полиции устанавливается только федеральным законом «О полиции» и возложение на полицию иных обязанностей может быть осуществлено только путём внесения в него изменений.

Права полиции максимально конкретизированы. Порядок реализации возложенных на полицию обязанностей и предоставленных ей прав, если он не урегулирован федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Глава 4 «Применение полицией отдельных мер государственного принуждения» содержит нормы, регламентирующие порядок применения полицией следующих мер государственного принуждения: задержание; входение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории; оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов; формирование и ведение банков данных о гражданах.

В законопроекте определены исчерпывающий перечень лиц, в отношении которых полиция может применять задержание, а также основания такого задержания.

Глава 5 «Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия» разработана на основе Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятого Генеральной Ассамблеей ООН.

В главе 6 «Правовое положение сотрудника полиции» определяется статус сотрудника полиции, устанавливается перечень ограничений и запретов, связанных со службой в полиции, перечисляются требования, предъявляемые к поведению сотрудника полиции.

В главе 7 «Служба в полиции» устанавливаются требования к поступлению на службу в полицию и особенности её прохождения. Служба в

полиции осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, регламентирующим вопросы прохождения службы в органах внутренних дел, с учётом особенностей, установленных федеральным законом «О полиции».

В главе 8 «Гарантии социальной защиты сотрудника полиции» регламентируются вопросы, касающиеся оплаты труда сотрудников полиции, страховых гарантий и выплат в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей, права сотрудника полиции на жилищное обеспечение и медицинское обслуживание, социальной защиты семей сотрудников полиции, потерявших кормильца, а также иных гарантий в связи с прохождением службы в полиции.

В главе 9 «Финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности полиции» определяется, что финансовое обеспечение деятельности полиции, а также гарантий и компенсаций, предоставляемых (выплачиваемых) сотрудникам полиции, членам их семей и лицам, находящимся на их иждивении в соответствии с законодательством Российской Федерации, является расходным обязательством Российской Федерации.

В главу 10 «Контроль и надзор за деятельностью полиции» в соответствии с Федеральным законом от 8 июля 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» включено положение о ещё одной форме контроля за деятельностью полиции (кроме государственного контроля и прокурорского надзора) – общественном контроле, который осуществляется общественными наблюдательными комиссиями и их членами, в частности, за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Глава 11 «Заключительные положения» содержит нормы об осуществлении до передачи соответствующим органам и организациям, но не позднее 1 января 2012 г., отдельных функций, выполняемых милицией; о проведении аттестации сотрудников органов внутренних дел; о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) и о вступлении в силу Федерального закона «О полиции» с 1 марта 2011 г.

В настоящее время четко определена структура Министерства внутренних дел Российской Федерации, которая включает в себя:

***Главные управления***

- Главное командование внутренних войск;
- Главное управление вневедомственной охраны;
- Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения;

- Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- Главное управление по противодействию экстремизму;

- Главное управление собственной безопасности;

- Главное управление на транспорте;

- Главное управление уголовного розыска;

- Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции;

### ***Департаменты***

- Следственный департамент;

- Департамент государственной службы и кадров;

- Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций;

- Департамент информационных технологий, связи и защиты информации;

- Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению;

- Департамент по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий;

- Договорно-правовой департамент;

- Организационно-аналитический департамент;

### ***Управления***

- Управление «К» МВД России;

- Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите;

- Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации;

- Управление по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий;

- Организационно-штатное управление;

- Контрольно-ревизионное управление;

- Управление по организации дознания;

- Оперативное управление;

- Национальное центральное бюро Интерпола;

- Управление по обеспечению деятельности подразделений специального назначения и авиации;

- Управление по организации лицензионно-разрешительной работы;

### ***Центры***

- Главный информационно-аналитический центр;

- Экспертно-криминалистический центр;

- Главный центр связи и защиты информации;

- Главный центр специальных перевозок;

- Главный центр административно-хозяйственного и транспортного обеспечения;
- ФКУ НПО «Спецтехника и Связь»;
- Всероссийский научно-исследовательский институт;
- ФКУ «Центр кинологического обеспечения МВД России»;
- ФКУ «Центр метрологии» МВД России;
- Центр специального назначения сил оперативного реагирования и авиации МВД России;
- Центр специального назначения вневедомственной охраны МВД России;
- Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России;
- ФКУ НИЦ «Охрана» МВД России;
- Академия управления МВД России;
- ФКУ «Объединенная редакция МВД России»;
- Территориальные органы МВД России;
- Представители МВД России за рубежом.

Таким образом, период конца века двадцатого – начала века двадцать первого, без сомнения – самый трудный и противоречивый в истории органов внутренних дел современной России. Ведь этот период и есть та самая «эпоха перемен», в которую, по пословице, так тяжело жить.

За короткий, с исторической точки зрения, период рухнула громадная Советская империя, образовались новые независимые государства, изменилась внешняя и внутренняя политика России, была ликвидирована одна система хозяйствования и на смену ей пришла совершенно противоположная.

Органы внутренних дел всей страны, сами переживая структурные изменения, перестраивая на ходу систему и ориентиры работы столкнулись не только со старой уголовной преступностью, но и с новыми явлениями, обусловленными общественно-экономическими изменениями в стране – безработицей, незаконной миграцией населения, всплеском агрессивного, зачастую вооруженного национализма, и, как следствие, с вооруженными конфликтами, терроризмом.

Тем не менее, основная задача – защита граждан от преступных посягательств, охрана спокойствия родной страны – с честью выполняется сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации.

## Литература

МВД России : энциклопедия / под общ. В. Ф. Некрасова. – М. : Объединенная редакция МВД России, 2002.

Емелин, А. С. История государства и права России (октябрь 1917-декабрь 1991 гг.) / А. С. Емелин. – М. : Изд-во «Щит-М», 1999.

История органов внутренних дел в схемах и таблицах : учебное пособие / С. Б. Глушаченко, О. Т. Гундарин, М. Ю. Гутман ; под общ. ред. В. П. Сальникова. – СПб. : Фонд «Университет», 2001.

История органов внутренних дел России (1802-1917) : библиографический указатель / под ред. И. П. Портнова. Выпуск 1. – М. : ВНИИ МВД России, 1998.

История советской милиции. В 2 т. – М., 1987.

Министерство внутренних дел России (1802-2002): исторический очерк. В 2 томах / под общ. ред. В. П. Сальникова. – СПб. : Фонд «Университет», 2002.

Моруков, Ю. Н. История органов правопорядка России в точных датах : хронологический справочник / Ю. Н. Моруков. – М. : Объединенная редакция МВД России, 2007.

Мулукаев, Р. С. История отечественных органов внутренних дел : учебник для вузов / Р. С. Мулукаев, А. Я. Малыгин, А. Е. Епифанов / под ред. Р. С. Мулукаева. – М. : NOTA VENE Медиа Трейд Компания, 2005.

Некрасов, В. Ф. Тринадцать «железных» наркомов / В. Ф. Некрасов. – М. : Наука, 1995.

Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк / В. Ф. Некрасов [и др.]. – М. : Объединенная редакция МВД России, 1996.

Полиция и милиция России: страницы истории / А. В. Борисов [и др.]. – М. : Наука, 1995.

Советская милиция: история и современность. 1917-1987 гг. – М. : Наука, 1987.

**Основные даты**

**25 мая 1718 г.** – Указ Петра I об учреждении должности генерал-полицмейстера, на основании которого в России были созданы регулярные органы полиции и определена их компетенция.

**1782 г.** – Устав благочиния или полицейский, на основании которого в городах создавались управы благочиния.

**8 сентября 1802 г.** – Манифест «Об учреждении министерств». Образовано Министерство внутренних дел России.

**1810 г.** – Манифест «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, коих тому управлению принадлежащих». Объявлено об образовании Министерства полиции России.

**1811 – 1819 гг.** – Министерство полиции.

**1826 г.** – императорский «Указ данный управляющему министерством внутренних дел, о присоединении Особой канцелярии министерства внутренних дел к Собственной Его Императорского Величества канцелярии». Создание III Отделения СЕИВК.

**1827 г.** – Корпус жандармов передается в ведение III Отделения СЕИВК.

**1836 г.** – утверждено Положение о корпусе жандармов.

**1837 г.** – введена должность станового пристава.

**1862 г.** – осуществлено объединение сельской и городской полиции, создано уездное полицейское управление.

**1867 г.** – принято новое «Положение о корпусе жандармов». Созданы губернские и железнодорожные жандармские управления.

**1878 г.** – введена должность полицейского урядника.

**1880 г.** – функции III Отделения и Отдельный корпус жандармов были переданы в МВД, в котором образуется Департамент государственной полиции.

**1903 г.** – учреждение в каждой волости полицейской стражи.

**1906 г.** – утверждено Положение «О районных охранных отделениях».

**1908 г.** – принят закон «Об организации сыскной части», в соответствии с которым в составе полицейских управлений создавались сыскные отделения.

**11 марта 1917 г.** – издано постановление Временного правительства «Об упразднении Департамента полиции и об учреждении Временного управления по делам общественной полиции».

**14 марта 1917 г.** – издано постановление Временного правительства «Об учреждении милиции».

**6 апреля 1917 г.** – принят циркуляр МВД «О порядке расформирования корпуса жандармов и его упразднении».

**26 октября (8 ноября) 1917 г.** – сформирован Совет Народных Комиссаров (СНК) РСФСР. Среди других наркоматов создан Народный комиссариат внутренних дел (НКВД) РСФСР.

**28 октября (10 ноября) 1917 г.** – Народный комиссариат внутренних дел принял постановление «О рабочей милиции», предусматривавшее ее организацию на основе всеобщего вооружения народа.

**7 (20) декабря 1917 г.** – СНК РСФСР принял решение о создании Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК) по борьбе с контрреволюцией и саботажем.

**1918 г.** – в составе Отдела местного управления НКВД образовано Управление советской рабоче-крестьянской милиции, реорганизованное затем в Главное управление.

**1918 г.** – НКВД и НКЮ утвердили ведомственную Инструкцию «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции», юридически закрепившей создание штатной профессиональной милиции.

**1919 г.** – СНК РСФСР принял декрет «О советской рабоче-крестьянской милиции», предусматривавший ее организации по военному образцу.

**1920 г.** – ВЦИК и СНК РСФСР утвердили первое Положение о советской рабоче-крестьянской милиции.

**1922 г.** – ВЦИК упразднил ВЧК и учредил Государственное политическое управление (ГПУ) при НКВД РСФСР.

**1923 г.** – Президиум ЦИК СССР постановил преобразовать ГПУ в Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ) при СНК СССР.

**1925 г.** – ВЦИК и СНК РСФСР утвердили Положение о службе рабоче-крестьянской милиции.

**Декабрь 1930 г.** – ЦИК и СНК СССР приняли постановление «О ликвидации наркоматов внутренних дел союзных и автономных республик» и «О руководстве органами ОГПУ деятельностью милиции и уголовного розыска».

**1931 г.** – СНК СССР утвердил первое общесоюзное Положение о рабоче-крестьянской милиции.

**1934 г.** – ЦИК СССР принял постановление «Об образовании общесоюзного Народного комиссариата внутренних дел».

**1935 г.** – СНК СССР и ЦК ВКП(б) приняли постановление об усилении борьбы с детской беспризорностью и безнадзорностью, в соответствии с которым были созданы приемники-распределители.

**3 июля 1936 г.** – СНК СССР утвердил Положение о государственной автомобильной инспекции ГУРКМ НКВД.

**1936 г.** ЦИК и СНК СССР утвердили «Положение о прохождении службы начальствующим составом рабоче-крестьянской милиции», которым в милиции вводились специальные звания.

**1937 г.** – в составе ГУРКМ НКВД СССР образован отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией; на местах – отделы и отделения БХСС.

**1946 г.** – Верховный Совет СССР принял закон о преобразовании Совета Народных Комиссаров СССР в Совет Министров СССР и народных комиссариатов в министерства. НКВД был преобразован в МВД СССР, а НКГБ – в МГБ СССР.

**1952 г.** – образован Отдел вневедомственной наружной сторожевой охраны в составе ГУМ МГБ СССР.

**10 марта 1953 г.** – на совместном заседании Пленума ЦК КПСС, Совета Министров СССР и Президиума Верховного Совета СССР принято решение об объединении МГБ СССР и МВД СССР в одно министерство – МВД СССР.

**1954 г.** – Указом Президиума Верховного Совета СССР образован Комитет государственной безопасности (КГБ) при Совете Министров СССР.

**1958 г.** – в г. Ленинград созданы первые добровольные народные дружины по охране общественного порядка в стране.

**1960 г.** – Совет Министров принял постановление об упразднении МВД СССР и передаче его функций МВД союзных республик.

**1962 г.** – Президиум Верховного Совета РСФСР преобразовал Министерство внутренних дел в Министерство охраны общественного порядка РСФСР (МООП РСФСР).

**1966 г.** – Президиум Верховного Совета СССР принял указ о создании союзно-республиканского Министерства охраны общественного порядка СССР.

**1968 г.** – Президиум ВС СССР принял Указ «О переименовании Министерства охраны общественного порядка СССР в Министерство внутренних дел СССР».

**1989 г.** – Президиум Верховного Совета РСФСР принял Указ «Об образовании союзно-республиканского Министерства внутренних дел РСФСР».

**18 апреля 1991 г.** – Верховный Совет РСФСР принял Закон «О милиции».

**23 декабря 1993 г.** – ВС РСФСР утвердил «Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации» и текст «Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации».

**7 февраля 2011 г.** – принятие Федерального закона «О полиции».

### Словарь терминов и понятий

**АВТОДОР** – добровольное общество содействия развитию автомобильного транспорта, тракторного и дорожного дела, улучшению дорог в стране (1927-1935 гг.). Автодор способствовал становлению советской автомобильной промышленности, массовой подготовке шоферов, трактористов, мотоциклов, специалистов воднотранспортного дела.

**АГЕНТ** – лицо, привлекаемое (с его согласия) к подготовке или проведению оперативно-розыскных мероприятий. В Российской империи агенты были задействованы в мероприятиях по борьбе с уголовными преступниками и участниками революционного движения (например, агенты охраны Е. Азеф и Р. Малиновский).

**АГЕНТ УГОЛОВНОГО РОЗЫСКА** – должность оперативного сотрудника уголовного розыска в первые годы Советской власти. В зависимости от качества и интенсивности труда устанавливались должности 1-го, 2-го, 3-го разряда с соответствующей оплатой. В конце 1920-х годов в ходе очередной реорганизации уголовно-розыскной службы были учреждены новые наименования структурных подразделений и должностей сотрудников уголовного розыска. Вместо агентов уголовного розыска всех разрядов появились должности уполномоченных и помощников уполномоченных уголовного розыска.

**АМНИСТИЯ** (греч. – забвение, прощение) – смягчение наказания, прощение или освобождение от наказания лиц, осужденных судом, освобождение от уголовного преследования, снятие судимости с лиц, отбывающих наказание, осуществляемые актом верховной власти.

**БАТАЛЬОН ИСТРЕБИТЕЛЬНЫЙ** – одно из первых военизированных добровольческих формирований граждан СССР в годы Великой Отечественной войны (1941-1945 гг.). Задачи истребительных батальонов определялись Постановлением СНК СССР от 24 июня 1941 года «О мероприятиях по борьбе с парашютными десантами и диверсантами противника в прифронтовой полосе», «Об охране предприятий и учреждений и создании истребительных батальонов». Общее руководство истребительными батальонами осуществлял Центральный штаб при НКВД СССР. Подготовкой батальонов и их деятельностью занимались специальные штабы, создаваемые в районных отделах, областных, краевых и республиканских управлениях НКВД СССР.

**БИРЮЧ (БИРИЧЬ)** – глашатай или провозвестник, упоминания о котором в наших письменных памятниках, начиная с X в., восходят до конца XVII в. Эти летописные известия прямо указывают на исключительную обязанность бирючей объявлять волю князя. Таково было их назначение и при московских царях. Последние через них обнародовали различные указы. К их посредству обращалась и власть духовная, когда хотела провести в народ какие-либо свои постановления. Обыкновенно бирючи должны были «кликать» «по торгам» (на многолюдных торговых площадях) «не по один день», «по многие дни», иногда в течение нескольких месяцев. Каждый наместник и воевода и даже губной целовальник имел в числе своих «пособников» и бирючей, которые очень часто упоминаются вместе с палачами и тюремными сторожами и состоят на жалованье (получая «по полуденге», или «по московке»), которое выплачивали «земские люди».

**БЛАГОЧИНИЯ УПРАВЫ** – местные полицейские органы, созданные в соответствии с Уставом благочиния, или полицейским (1782 г.). В состав столичных управ благочиния входили обер-полицмейстер, полицмейстер, приставы гражданских и уголовных дел, два ратмана; в других городах ими руководили полицмейстер или городничий. С учреждением управ благочиния в ведение городской полиции перешли все дела исполнительной полиции, например:

- исполнение законов и решений присутственных мест;
- наблюдение «за охраной благочиния, добронравия и порядка» (надзор за исполнением правил торговли, законов о паспортах, состоянием путей сообщения и мостов, сохранением церковного благочиния, преследование тайных и незаконных обществ и пр.). С введением судебных учреждений и реформой органов полиции второй половины XIX в. управы благочиния были упразднены.

**БРИГАДА СОДЕЙСТВИЯ МИЛИЦИИ (Бригадмил)** – одна из форм участия граждан в охране общественного порядка в 1930-1950-х гг. Предшественниками бригад были общества содействия органам милиции и уголовного розыска (Осодмилы). Кроме охраны порядка в общественных местах, патрулирования, конвоирования, регулирования дорожного движения, оказания содействия участковым, борьбы с беспризорностью и безнадзорностью члены бригад содействия милиции привлекались к выявлению «чуждых» элементов, расследованию преступлений и даже к оперативно-розыскной деятельности.

**ВОЕВОДА** (славянск. – военачальник, правитель)

1) Воевода в качестве начальника княжеской дружины или главы народного ополчения упоминается в русских летописях с X в. В XV-XVII вв. каждый из полков и отрядов русского войска имел во главе воевод. Во

второй половине XVII в. полковые воеводы остались только в разрядных полках. Эта должность была ликвидирована Петром I в начале XVIII в.

2) Городовые воеводы появились в середине XVI в. Возглавляли управление города с уездом – прилегающей к городу территорией, подчинённой в административном отношении. С начала XVII в. введены во всех городах России, заменив наместников и городских приказчиков. В. сосредоточили всю полноту власти на местах. Провинциальные В. в России учреждены в 1719 г. Выполняли функции, аналогичные городским В. И провинциальные, и городские воеводства ликвидированы в 1775 г.

С начала XVII в. были введены во всех городах России вместо городских приказчиков и наместников. В 1719 г. воеводы были поставлены во главе провинций. В 1775 г. должность воеводы была ликвидирована.

**ВИРА** – денежный штраф за убийство, установленный «Русской Правдой». В зависимости от социального положения убитого вира дифференцировалась в широких пределах: от 80 гривен (за убийство огнищанина, тиуна) до 5 гривен (за убийство смерда, холопа).

**ВИРНИК** – так называется в «Русской Правде» лицо, взыскивающее виру. Это служебная должность при княжеском суде – то же, что впоследствии называлось «недельщиком». Вирник мог оставаться в городе или волости, куда он прибывал для сбора вир, не более одной недели, чтобы пребывание его не было слишком обременительно для жителей, которые обязаны были его содержать. Размер этого содержания точно определен в «Русской Правде». Вирник, как и состоявший при нем писец – «метальщик» (от «метать» – обозначать на дереве или пергаменте), взымали в свою пользу вирные пошлины, которые должно отличать от другого рода пошлин – судебных.

**ВОЛОСТЕЛЬ** – должностное лицо в России XI-XVI вв., управлявшее волостью от имени великого или удельного князей. В его функции входили административные и судебные дела. Жалования волостель не получал, а кормился за счет тяглого населения, т.е. населения, обязанного платить налоги. Для увеличения доходов казны и централизации управления правительство регламентировало доходы волостелей, выдавая им доходные списки, а населению – кормленные грамоты. Власть волостелей ограничивалась жалованными грамотами. По земской реформе 1555 г. должность волостелей была ликвидирована и заменена выборными органами.

**ВЧК** – Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности; до августа 1918 г. – по борьбе с контрреволюцией и саботажем) – образована при СНК (постановление от 7 декабря 1917 г.). В декабре 1921 г. «в связи с пе-

реходом к мирному строительству» В. И. Ленин предложил реорганизовать ВЧК, ограничив ее компетенцию политическими задачами. Декретом от 6 февраля 1922 г. ВЦИК преобразовал ВЧК в Государственное политическое управление (ГПУ) при НКВД РСФСР.

**ГАПОНОВЩИНА** – провокационная деятельность петербургской охраны, направленная на создание легальной рабочей организации под контролем полиции во главе со священником Г. А. Гапоном. Организована с целью отвлечения пролетариата от революционной борьбы. Идею создания подобных организаций выдвинул начальник московской охраны С. В. Зубатов (полицейский социализм). Используя наивный монархизм народных масс, Гапон спровоцировал рабочих на составление петиции Николаю II и проведение шествия к Зимнему дворцу 9 января 1905 г.

**ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОР** – начальник с высшей военно-административной властью (1703-1917) и ответственный только перед императором. С 1775 г. возглавлял генерал-губернаторства, объединявшие в своем составе несколько губерний или областей.

**ГЕНЕРАЛ-ПРОКУРОР** – одна из высших государственных должностей в России, введенная Петром I в 1722 г. Следил за выполнением законов, «око государево», возглавлял Сенат. С 1802 г. одновременно министр юстиции.

**ГОЛОВА** – название военных и административных должностей в России XVI-XVII вв. (стрелецкий голова и др.) и выборных городских и сословных должностей в XVIII-начале XX вв. (городской голова и др.).

**ГОНЕНИЕ СЛЕДА** – розыск преступника, скрывшегося с места происшествия, по оставленным им следам.

**ГРАДОНАЧАЛЬНИК** – должностное лицо, управляющее на правах губернатора каким-либо городом, выделенным из губернского подчинения в особую административную единицу (градоначалство). Назначался лично императором или по представлению Министерства внутренних дел, возглавлял городскую полицию, надзирал за торговлей и судоходством, почтой, за состоянием крепостных, портовых и публичных зданий и т. д. После Февральской революции (1917) институт градоначалства был упразднен, градона начальники заменены комиссарами Временного правительства.

**ГРАЖДАНСКАЯ КАЗНЬ** – в XVIII-XIX вв. в России вид позорящего наказания, лишаящего всех дворянских прав состояния (чинов, сословных

привилегий, прав собственности, родительских прав и т. п.). Осужденного привязывали к позорному столбу и ломали над головой шпагу (символ дворянского достоинства).

ГРИДИ – княжеские дружинники, телохранители князя в Древней Руси в IX-XII вв. Жили в дворцовых помещениях – гридницах. С конца XII в. термин «гридь» исчезает, вместо него появляется термин «двор» в том же смысле.

ГУБА – территориальный округ в Русском государстве XVI-XVII вв., в пределах которого в качестве местного самоуправления с судебнопольцейскими функциями действовали губные власти (в лице старост с целовальниками (из крестьян)), избираемые населением, и дьяк.

ГУБЕРНСКОЕ ЖАНДАРМСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ – местный орган, созданный в 1867 году для политического сыска, производство дознаний по государственным преступлениям. Район деятельности губернского жандармского управления определялся границами губернии, области, уезда, округа, отдела. Оно подчинялось непосредственно Штабу отдельного корпуса жандармов, по части политического розыска – сначала Третьему отделению Собственной Его Императорского Величества канцелярии, с 1881 года – Департаменту полиции МВД.

ГУБНЫЕ ИЗБЫ – органы местного самоуправления XVI-XVII вв. в России, расследовавшие особо опасные уголовные преступления и возглавлявшиеся губными старостами, которые избирались из дворян. Губным избам были подчинены территориальные округа – губы, первоначально совпадавшие с волостью или городом. С середины XVI в. губа включала 1-2 уезда. Губные учреждения практиковали повальный обыск – опрос жителей для выявления «лихих людей», часто применяли пытки, а в отношении виновных смертную казнь и членовредительство. С введением в начале XVII в. воеводского управления губные учреждения постепенно переходили под контроль воевод. В 1702 г. были окончательно ликвидированы.

ГУЛАГ – главное управление лагерей. Так называлось одно из ведомств наркомата внутренних дел СССР, которое занималось организацией мест лишения свободы.

ГУЛЯЩИЕ ЛЮДИ – в России XVI-начале XVIII вв. общее название вольноотпущенных холопов, беглых крестьян и посадских людей, других лиц без определенных занятий и местожительства. Не несли повинностей, жили работой по найму и грабежом.

**ДЕКРЕТ** (лат. – постановление) – нормативный правовой акт, издаваемый правительством. После Октябрьской революции в форме декретов издавались законодательные акты, принимавшиеся съездами Советов, ВЦИК, СНК. По выражению В. И. Ленина, «декреты – это инструкции, зовущие к массовому практическому делу»<sup>1</sup>.

**ДЕПОРТАЦИЯ** (лат. – изгнание) – в период массовых репрессий изгнание ряда народов СССР. В 1941-1945 гг. выселению подверглись балкарцы, ингуши, калмыки, карачаевцы, крымские татары, советские немцы, турки-месхетинцы, чеченцы и др. В 1989 г. принята Декларация о признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению.

**ДЕТСКИЕ** – младшие члены дружины в Древней Руси. Исполняли различные поручения князя, являлись его телохранителями. Могли принимать участие в военных советах.

**ДОБРОВОЛЬНАЯ НАРОДНАЯ ДРУЖИНА** – общественное объединение граждан, создаваемое на добровольной основе для оказания практической помощи органам внутренних дел в обеспечении общественного порядка и профилактики правонарушений. Первые отряды дружинников были созданы в 1917 году. В 1930 году появились общества содействия органам милиции и уголовного розыска, которые в 1932 году были реорганизованы в бригады содействия милиции, состоявшие непосредственно при соответствующих органах внутренних дел. Официально ДНД были утверждены на основе Постановления ЦК КПСС и Совета министров СССР «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране» 1959 года, после чего Бригадмилы переименовали в ДНД.

**ДОВОДЧИК** - должностное лицо в Древней Руси, через которое наряду с тиунами, наместниками и волостелями осуществлялась судебно-административная деятельность. Назначались наместниками или волостелями (кормленщиками) преимущественно из их холопов. Доходы доводчиков (как и праветчиков) складывались из поборов и пошлин, взимавшихся в каждом отдельном случае. Согласно уставным грамотам кормленщикам воспрещалось «до году» сменять доводчиков или держать их более установленного количества (так, на Белоозере, в конце XV века, было дозволено держать двух доводчиков в городе и восемь в трех станах к городу).

**ДРУЖИНА** – 1) отряд воинов, объединившихся вокруг племенного вождя в период разложения родового строя, а затем князя; составляли при-

---

<sup>1</sup> Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т 38. С. 199.

вилегированный слой общества; 2) вооруженные отряды при князе в Древней Руси, участвовавшие в походах, управлении княжеством и личным хозяйством князя. Делились на «старшую» (наиболее знатные и близкие лица – «княжеские мужи», бояре) и «молодшую» («гриди» и «отроки»).

**ДЪЯК** (греч. – служитель) – начальник и письмоводитель канцелярии разных ведомств в России до XVIII в. Руководил работой местных учреждений и приказов. С XV в. дьяки землевладельцы входили в Думу как низший четвертый чин.

**ЖАНДАРМЕРИЯ** (фр.) – особый вид государственной полиции, служивший для поддержания внутреннего порядка в стране и подавления революционного движения. В России еще в 1810 г. был создан корпус внутренней стражи, помогавший гражданским властям «при поимке воров и разбойников, в случае неповиновения властям, при взыскании податей и недоимок». Жандармы при войсках впервые появились 10 июня 1815 г., когда главнокомандующий Барклай-де-Толли предписал избрать в каждом кавалерийском полку по одному благонадежному офицеру и по пять рядовых, на коих возложить наблюдение за порядком на марше, поимку мародеров и т. п. 27 августа 1815 г. вместо отдельных жандармских команд целый драгунский полк (Борисоглебский) был переименован в жандармский, и на него была возложена полицейская служба при войсках. В 1836 г. был сформирован Отдельный корпус жандармов, а с 1839 г. должность начальника штаба корпуса жандармов была объединена с должностью управляющего III Отделением.

**ЗАКЛИЧ** – публичное заявление потерпевшего о преступлении в местах скопления сограждан (чаще всего – на базарной площади, на «торгу») и последующий личный сыск виновного.

**ЗУБАТОВЩИНА** – политика «полицейского социализма», внедрявшаяся начальником Московского охранного отделения С. В. Зубатовым (с 1896 г.) и Особого отдела департамента полиции (1902-1903). Зубатов создал систему политического сыска, легальных рабочих организаций под контролем полиции. После Февральской революции 1917 г. покончил жизнь самоубийством.

**ИСПРАВНИК** – в XVIII-XIX вв. руководитель уездной администрации. Входил в состав нижнего земского суда. Избирался на дворянских уездных собраниях. Глава уездной полиции. В 1775-1862 гг. избирался дворянством (капитан-исправник), затем назначался правительством.

**КАНЦЕЛЯРИЯ ТАЙНЫХ РОЗЫСКНЫХ ДЕЛ** – центральный орган политического сыска, выполнявший функции Тайной канцелярии и Преображенского приказа. Созданную в 1731 году Канцелярию тайных розыскных дел возглавил бывший руководитель Тайной канцелярии А. И. Ушаков (с 1747 года – А. И. Шувалов). В августе 1732 года Канцелярия была переведена в Петербург. Она подчинялась непосредственно императору. В 1762 году Канцелярия тайных розыскных дел была упразднена, ее функции перешли к Тайной экспедиции Сената.

**КАТОРГА** (греч. – галера, гребное судно) – вид уголовного и политического наказания, сочетала лишение свободы с особо строгим режимом и привлечением заключенных к тяжелому физическому труду. Возникла в Средние века. В России возникла в начале XVIII века. Местами каторги в России являлась Сибирь (Азов после его взятия и начала здесь портовых работ). На основании указов 1753 и 1754 гг. каторгой была заменена смертная казнь, и применялась она по отношению к преступникам, совершившим тяжкие преступления. В XVIII веке каторга стала выполнять также функцию колонизации отдаленных территорий. Постепенно каторгой стали считать обязательные работы ссыльных (чаще наиболее тяжелые), и только в конце XIX века каторга получила точно определенный статус уголовного наказания. По Своду законов Российской империи она занимала пятое место из десяти имеющихся наказаний и стояла после смертной казни, гражданской казни, лишения прав состояния, телесных наказаний, по Уложению 1845 года – второе (после смертной казни).

**КВАРТАЛЬНЫЙ НАДЗИРАТЕЛЬ** – в Российской империи с 1782 года до середины XIX века должностное лицо в городской полиции, следившее за порядком в определенном квартале. Квартальный надзиратель подчинялся управе благочиния и частному приставу, по аттестации которого назначался управой на должность. В его подчинении находились квартальные поручики и ночные сторожа.

**КВАРТАЛЬНЫЙ ПОРУЧИК** – помощник квартального надзирателя. Согласно Уставу благочиния избирался на три года жителями своего квартала.

**КОМИССАР** (фр. – уполномоченный) – должностное лицо, облеченное особыми полномочиями. С 1917 г. первоначально так официально назывались уполномоченные Временного правительства, а затем – представители советской власти в воинских частях, учреждениях (с 1918 по 1942 г.). Народными комиссарами называли членов первого советского правительства – Совета народных комиссаров (СНК).

**ЛОБНОЕ МЕСТО** – 1) возвышенность, холм, курган, сопка; 2) круглый каменный помост с парапетом на Красной площади в Москве, построен в 1534 г. (в современном виде с 1786 г.). С него в XVI-XVII вв. оглашались царские указы и распоряжения. В XVI-XVIII вв. около Лобного места на специальных помостах иногда совершались казни.

**МЕСТНИЧЕСТВО** – порядок замещения должностей в зависимости от знатности, служебной карьеры феодала и его предков. Система действовала при назначении членов Государева двора на военную, административную и придворную службу, а также, при их размещении за великокняжеским (царским) столом и на придворных светских и церковных церемониях. Местничество как система сложилось в XIV - середине XVI вв. и было отменено в 1682 году. Местничеством также называли и систему разрешения возникавших в связи с назначениями конфликтов.

**МЕЧНИК** – княжеский слуга из дружинников, вооруженный мечом, а также служитель княжеского суда – держатель меча как символа правосудия. Присутствовал при испытаниях подозреваемого железом и получал за это плату. Кроме того, мечникам поручалось и ведение дипломатических переговоров. Сохранялся в Великом княжестве Литовском и Польше в числе поветовых, уездных чинов.

**МИЛИЦИЯ** (от латинского *militia* – войско):

1) во время русско-пруско-французской войны 1806-1807 ополчение, созданное в связи с угрозой вторжения наполеоновских войск в пределы страны, которое набиралось из государственных и помещичьих крестьян, офицеры – из дворян. Было распущено после заключения Тильзитского мира.

2) В конце XIX-начале XX вв. на Кубани и в Дагестане иррегулярные войска, предназначенные для несения полицейской и конвойной службы.

3) В ходе Февральской революции 1917 органами местного самоуправления создана гражданская (народная) милиция. Параллельно существовала рабочая милиция, созданная Советами. После октября 1917 года была сформирована Рабоче-крестьянская милиция (советская милиция), находившаяся в двойном подчинении: с одной стороны, местных Советов, а с другой стороны, Главного управления милиции НКВД РСФСР, с 1934 г. – НКВД СССР, с 1946 г. МВД СССР.

4) В Российской Федерации с 1992 по 2011 год – система государственных органов по охране общественного порядка.

**НАКАЗ ГЛАВНОЙ ПОЛИЦИИ** – документ, введенный в 1768 г. как дополнение к «Наказу» Екатерины II, данному ею депутатам Комиссии для

сочинения проектов нового Уложения, созванного в 1767 года. Содержал 403 статьи, в которых определялись принципы организации и деятельности полиции, ее место в государственном механизме, а также профессиональные и моральные требования, предъявляемые к полицейским. В дальнейшем многие положения Наказа главной полиции были реализованы в Учреждении для управления губерний и в Уставе благочиния, или полицейском, 1782 г.

**НАКАЗ О ГРАДСКОМ БЛАГОЧИННИИ** был введен 30 апреля 1649 года царем Алексеем Михайловичем на основе предыдущих предписаний для объезжих голов, ответственных для поддержания порядка в Москве. Организация охраны общественного порядка и противопожарной безопасности, принятая в соответствии с Наказом в Москве, была распространена на другие города.

**НАМЕСТНИК** – 1) должностное лицо на Руси в XII-XVI вв., возглавляющее местное управление. Назначались в города великим и удельными князьями. Ведали вопросами местного управления, судом, сбором пошлин. С XVI в. власть наместника ограничилась введением выборных представителей от населения в суд и другими мерами. В XVI в. наместничество было заменено выборными учреждениями. 2) в XVIII-начале XX вв. глава наместничества Российской империи. Наместничество в Российской империи: 1) в 1775-1796 гг. административно-территориальная единица из 2-3 губерний, которой управлял наместник; 2) система управления национальными окраинами. В 1815-1874 гг. существовала в царстве Польском, в 1844-1883 гг. и 1905-1917 гг. – на Кавказе.

**НАРОДНЫЙ КОМИССАРИАТ (наркомат)**. В 1917-1946 гг. в СССР так называли центральный орган государственного управления отдельной сферой деятельности или отдельной отраслью народного хозяйства. Возглавлялся народным комиссаром. В 1946 г. все наркоматы были преобразованы в министерства.

**НЕЧАЕВЩИНА** – террористическое направление в российском революционном движении второй половины XIX в. Названо по имени организатора С. Г. Нечаева (1847-1882) (получило нарицательное значение), пытавшегося создать жестко централизованную революционную организацию для подготовки народного бунта. Нечаев применял методы мистификации и провокации. Нечаевщина была осуждена Первым Интернационалом и отвергнута русскими революционерами.

**НИЖНИЙ ЗЕМСКИЙ СУД** – уездный административно-полицейский орган, причиной создания которого в 1775 году стало отсутствие

сельской полиции в уездах, что особенно проявилось в период крестьянской войны под предводительством Емельяна Пугачева (1773-1775 гг.). Состоял из избираемых на 3 года дворянством уезда земского исправника, утверждаемого на должность губернатором и являвшегося председателем суда, и 2-3 заседателей. Нижний земский суд отвечал за порядок в уезде, уплате податей и сборов с крестьян, проводил предварительное следствие по уголовным делам, исполнял различные распоряжения губернского начальства. В его подчинении находились сотские и десятские, избираемые из крестьян. Нижние земские суды были упразднены в 1862 году.

ОБЕР... (старший, высший) – в Российской империи и ряде других государств в соединении с другими словами обозначало высшую степень, звание, должность.

ОБЕР-ПОЛИЦЕЙМЕЙСТЕР, глава московской городской полиции. Должность обер-полицмейстера введена в 1722, с 1727 подчинялся генерал-губернатору. Руководил деятельностью полицмейстеров, отвечал за спокойствие и порядок в городе, возглавлял пожарную охрану, «надзирал» за торговлей, городским благоустройством и санитарным состоянием Москвы, следил за соблюдением законов и предписаний высших и центральных учреждений, выполнением решений судебных органов. В начале XX века Москве было 4 полицмейстера. Каждый из них возглавлял полицейское отделение (административно-территориальная единица, объединявшую 3-4 полицейские части), контролировал деятельность частных (с 1881 – участковых) приставов, руководил надзором за порядком в собраниях и общественных местах, следил за содержанием арестованных. Должность обер-полицмейстера упразднена в 1905 в связи с учреждением в Москве градоначальства.

ОБЪЕДИНЕННОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ (ОГПУ) – при СНК СССР орган по охране государственной безопасности в 1923-1934 гг., руководило работой ГПУ союзных республик. Включено в НКВД и переименовано в Главное управление государственной безопасности.

ОБЪЕЗЖИЕ ГОЛОВЫ – старшие полицейские чиновники в крупных российских городах в конце XVI-XVII вв. Назначались воеводами, а в Москве – Разрядным приказом, из городских дворян. Объезжие головы отвечали за поддержание порядка и противопожарную безопасность в определенных частях города. Права и обязанности объезжих голов определялись Наказом о градском благочинии 1649 года. В подчинении объезжих голов были несколько стрельцов, а также уличные сторожа и решеточные приказчики, назначаемые из городских жителей. Нарушители обществен-

ного порядка и противопожарной безопасности доставлялись стрельцами, уличными сторожами на съезжий двор, где объезжие головы определяли им меру наказания.

**ОКОЛОТОК** – низшая административно-полицейская единица в крупных городах, устанавливавшаяся городским полицейским управлением.

**ОКОЛОТОЧНЫЙ НАДЗИРАТЕЛЬ** – с 1867 г. в крупных городах полицейский, возглавлявший околоток (полицейская единица в составе полицейского участка) и подчинявшийся участковому приставу. Околоточный надзиратель пользовался правами чиновниками 14 класса и находился в непосредственном подчинении участковых приставов, получая от них устные распоряжения. В прямом подчинении околоточных надзирателей находились городовые.

**ОПЕРУПОЛНОМОЧЕННЫЙ** – должностное лицо органа дознания, уполномоченное на производство оперативно-розыскных мероприятий в рамках оперативно-розыскной деятельности в соответствии с федеральным законом от 12 августа 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности».

Несмотря на некоторые различия в служебных обязанностях оперуполномоченных различных министерств, ведомств и даже подразделений одного органа дознания, служебная деятельность оперуполномоченных имеет схожие черты. Основное отличие оперуполномоченных от других должностных лиц органа дознания – особые полномочия, позволяющие осуществлять оперативно-розыскные мероприятия и проводить агентурную работу. Делопроизводство, сопровождающее розыск и агентурную работу секретно и не подлежит разглашению и опубликованию.

Существуют различные должности оперуполномоченных, в том числе «старший оперуполномоченный», «оперуполномоченный по особо важным делам», также существует должность «младший оперуполномоченный» в органах МВД РФ, которая встречается в оперативно-сыскных подразделениях, занимающихся, в основном, пресечением карманных краж.

**ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ОВД)** занимают одно из центральных мест в системе правоохранительных органов Российской Федерации. Являясь частью исполнительной ветви государственной власти, они выполняют наибольший объем работы в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности, связанной с предупреждением, выявлением и пресечением правонарушений.

**ОСВЕДОМИТЕЛЬ** – человек, тайно сотрудничающий с правоохранительными органами или с органами безопасности и передающий им

нужную информацию о деятельности лиц, представляющих оперативный интерес. Синонимом является слово «информатор».

Слово «осведомитель» широко использовалось в Российской Империи, где осведомителями называли секретных агентов «охранки». Официально они назывались секретными сотрудниками. Тот же термин (сексоты) использовался в документах советских спецорганов (ВЧК-ОГПУ-НКВД).

В разговорной речи осведомителей часто называли и называют доносчиками. Кроме того, имеется много сленговых названий, таких как желтуха, желтый, зуктер, шестак. Осведомитель в камере – насадка (он же кукушка, куруха, индюк). Осведомитель в ИТУ – светящий фитиль и т. д.

После 1950-х годов в разговорной речи употребительным словом стало имеющее резко негативный оттенок слово «стукач», заимствованное, по-видимому, из воровского сленга. Это слово часто используется при обсуждениях вопроса об этическом аспекте осведомительства.

В настоящее время в терминологии российских оперативных служб полностью заменено термином «агент». В документах КГБ и МВД использовалось слово «источник оперативной информации».

**ОТДЕЛ РЕГУЛИРОВАНИЯ УЛИЧНОГО ДВИЖЕНИЯ (ОРУД)** – специальное подразделение, существовавшее в составе органов милиции в 1931-1963 гг. и выполнявшее функции обеспечения безопасности дорожного движения. Вплоть до 1961 года в структуре органов милиции существовали два самостоятельных подразделения – ОРУД и ГАИ с сохранением за ОРУД обязанностей по регулированию, организации дорожного движения и пропаганде его безопасности, затем подразделения регулирования дорожного движения стали подчиняться ГАИ.

**ОТДЕЛЕНИЕ МИЛИЦИИ** – территориальное структурное подразделение органа внутренних дел – управления, отдела. Создавалось, как правило, в крупных городах со сложным административным делением или в сельской местности.

**ОТДЕЛЬНАЯ МОТОСТРЕЛКОВАЯ БРИГАДА ОСОБОГО НАЗНАЧЕНИЯ** – специальное войсковое формирование, созданное НКВД СССР во время Великой Отечественной войны 1941-1945 гг. для подготовки и заброски в тыл противника разведывательно-диверсионных групп и отрядов. Большую роль в создании и деятельности ОМСБОН сыграли руководитель 4-го управления НКВД СССР П. А. Судоплатов и его заместитель Н. И. Эйтингон, ответственные сотрудники НКВД СССР – НКГБ СССР.

**ОТРОКИ** – младшие княжеские дружинники на Руси X-XII вв. Участвовали в походах и сборах дани, выполняли отдельные поручения князя, в том числе и по судебным делам, взиманию налогов, охране поряд-

ка и т.п. Среди отроков были и несвободные люди (холопы). Согласно Русской Правде (XII в.) отроки – лица низшей княжеской администрации, осуществлявшей суд, сбор пошлин, взимание налогов.

**ОХРАННОЕ ОТДЕЛЕНИЕ (ОХРАНКА)** – местный орган Департамента полиции в России. В Петербурге (1866), Москве (1880) и других крупных городах – секретно-розыскное политическое отделение в полицейском управлении. Располагало штатом сыскных агентов и агентов наружного наблюдения (филеров) для борьбы с революционным движением. В 1906 г. были созданы 10 районных охранных отделений. Территория деятельности каждого из них охватывала несколько губерний. В их подчинении находились охранные отделения и губернские жандармские управления. К 1914 г. правительство вынуждено было упразднить эту структуру и сохранить одни охранные отделения. В это время их насчитывалось 26, и они располагались в крупных промышленных городах страны.

**ПОВАЛЬНЫЙ ОБЫСК** – уголовно-процессуальная процедура XVI-XVII вв., одна из форм послушества, опрос группы свидетелей.

**ПОДЪЯЧИЙ** – низший чин приказной администрации в русском государстве XVI - начале XVIII вв. Под руководством подъячих выполнялась основная делопроизводственная работа в центральных и местных государственных учреждениях. Составляли особую группу служилого неподатного населения. Получали денежное, хлебное, иногда поместное жалование.

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОЛИЦИЯ** – государственные органы, которые существовали до событий Февральской революции 1917 г., выполняли функции защиты государственной безопасности, были обязаны предотвращать действия, подрывавшие основы государственного строя, и осуществлять розыск государственных, политических преступников. Первым специализированным органом, выполнявшим функции политической полиции, был Приказ тайных дел (1654-1676), затем эти функции выполняли созданные Петром I Преображенский приказ (1696-1729) и Тайная канцелярия (1718-1724). В 1731-1762 гг. органом политической полиции была Канцелярия тайных розыскных дел. В годы правления Екатерины II действовали Тайная экспедиция при Сенате, подчиненная генерал-прокурору Сената. В XIX веке функции политической полиции выполняло Третье отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии, исполнительным органом которого являлся Корпус жандармов.

**ПОЛИЦЕЙСКИЙ СТРАЖНИК** – один из самых низких чинов уездной полицейской стражи. Должность была учреждена 5 мая 1903 года. По-

лицейские стражники подразделялись на конных и пеших, закрепленных за административно-территориальной единицей либо находящихся в составе военизированного отряда. Назначались из расчета один полицейский стражник на 2500 человек местного сельского населения и подчинялись полицейскому уряднику. Они осуществляли деятельность по предупреждению и пресечению уголовных правонарушений, санитарно-эпидемиологическому и противопожарному надзору, по производству охоты и состоянию дорог, а также выполняли широкий круг задач по профилактике и предотвращению государственных, политических преступлений. Полицейские стражники числились на государственной службе, но прав на производство в классные чины и получение пенсий не имели.

**ПОЛИЦЕЙСКИЙ УРЯДНИК** – нижний чин уездной полиции, подчиненный становому приставу и ведающий определенной частью стана.

21 марта 1879 года был образован институт полицейских урядников. Полицейские урядники предназначались в помощь становым приставам «для исполнения полицейских обязанностей, а также для надзора за сотскими и десятскими».

Число урядников в губернии было 100-200 человек, в среднем на уезд приходилось по 11 человек. В соответствии с инструкцией 1878 года урядникам предписывалось «охранять общественное спокойствие и следить за проявлением каких бы то ни было действий и толков, направленных против правительства, власти и общественного порядка».

**ПОЛИЦЕЙСКИЙ СОЦИАЛИЗМ** – предложение со стороны дальновидных полицейских чиновников переложить на правительство заботы об удовлетворении элементарных экономических и культурно-просветительских требований рабочих с целью изоляции революционной социал-демократии от массового рабочего движения и ликвидации почвы для антиправительственной агитации. Инициатором этой политики выступил начальник Московского охранного отделения С. В. Зубатов.

**ПОЛИЦМЕЙСТЕР, ПОЛИЦЕЙМЕЙСТЕР** (нем. *Polizeimeister*) — в Российской Империи начальник полиции во всех губернских и других крупных городах. Должность полицмейстера введена в 1782 году «Уставом благочиния». Полицмейстер возглавлял управу благочиния, а со 2-й половины XIX века — городское полицейское управление. Полицмейстеру подчинялись все полицейские чины и учреждения города, с помощью которых он осуществлял «благочиние, добронравие и порядок», исполнение распоряжений высших властей, судебных приговоров и пр. В Петербурге, Москве и Варшаве было несколько полицмейстеров во главе с обер-полицмейстером или градоначальником. Должность полицмейстера упразднена Февральской революцией 1917 года.

**ПОЛИЦИЯ** (нем. Polizei) – 1) система особых органов по охране общественного порядка и борьбе с преступностью. 2) Полиция военная – служба в вооруженных силах некоторых государств (в США, Великобритании, Германии и др.), контролирующая движение на дорогах, а также осуществляющая задержание дезертиров, расследование преступлений и др.

В Российской империи полицейские органы были созданы в 1718 году и ликвидированы сразу после прихода к власти в 1917 году Временного правительства. В Российской Федерации они были воссозданы в 2011 году.

**ПОСАДНИК** – первоначально наместник князя в землях, входивших в состав Древнерусского государства. Впервые термин «посадник» встречается в «Повести временных лет» под 997 годом. Позднее термин «посадник» стал означать название высшей государственной должности в Новгороде и Пскове, в которых после присоединения их к Русскому государству должности посадник были ликвидированы. Посадники избирались на вече из представителей наиболее богатых и знатных боярских семей.

**ПРАВЕТЧИКИ** – низшие чины при наместниках и волостелях, производившие взыскания по судебным приговорам.

**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ** – государственные органы, основной функцией которых является охрана законности и правопорядка, защита прав и свобод человека, борьба с преступностью.

**ПРАВОПОРЯДОК** – одна из основных частей общественного порядка, складывающегося в результате осуществления различных видов социальных норм, регулирующих разнообразные сферы общественной жизни и различающихся между собой характером и несовпадающим способом воздействия на поведение людей. Регламентируется правовыми нормами, принятыми в установленном в данном государстве порядке.

**ПРИКАЗНАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ** – сложившаяся в середине XVI в. система постоянно действующих центральных государственных учреждений – приказов. Возникла на основе исполнения боярами отдельных государственных функций по поручению (приказу) государя. Постепенно нерегулярные поручения приобрели постоянный характер, а для их исполнения вокруг боярина, ставшего должностным лицом, образовывался штат постоянных сотрудников, появились избы и дворы – канцелярии. Приказ-поручение превратился в приказ-учреждение. Система приказов достигла рассвета в XVII в. Однако недостатки приказной системы постепенно затрудняли деятельность механизма государственной власти: не существовало единства в распределении дел между приказами, отсутствова-

ло четкое разграничение функций и компетентности между ними, царила волокита и взяточничество, вся система с трудом поддавалась контролю верховной власти. Приказная система управления была упразднена в начале XVIII в. Петром I.

**ПРИСТАВ** – в Русском государстве XV-XVII вв. должностное лицо, посылаемое для вызова кого-либо на великокняжеский или царский суд. С 1782 г. полицейская должность, в городах частный (от слова «часть») пристав, в сельских местностях с 1837 г. становой пристав.

**ПУТНЫЕ БОЯРЕ**, путники, бояре на Руси, получавшие в русских княжествах XIV – первой половине XVI вв. в управление административно-территориальные единицы пути, которым подчинялись их слуги, жившие в слободах, селах и деревнях: сокольники, кречетники, бобровники, бортники, огородники, садовники и т. д. Были пути конюшого (ведал княжескими табунами, стадами, лугами), ловчего (охота на зверя), сокольничего (охота на птиц), стольничего (рыбная ловля, сады, огороды), чашничего (бортные леса). Пути были ликвидированы в середины XVI в., но термин путь сохранялся в отдельных случаях до XVII в.

**РАЗБОЙНЫЙ ПРИКАЗ** – центральное государственное учреждение в России XVI-XVIII вв. Ведал сыском и судом по крупным уголовным делам, к которым относились и классовые выступления крестьян и горожан, контролировал также деятельность губернских учреждений.

**РАССПРОСНЫЕ РЕЧИ** – записи допросов обвиняемых и свидетелей в Русском государстве в XVI-начале XVIII в., при допросе с пыткой – расспросные и пыточные речи.

**РАЙОННОЕ ОХРАННОЕ ОТДЕЛЕНИЕ** – подразделение Департамента полиции МВД, функционировавшие в крупных административных районах в 1906-1914 гг.

**СЕКСОТ** (от секретный сотрудник) сокращение:

- нелегальный сотрудник специальных органов;
- секретный сотрудник, осведомитель, «стукач»;
- оперативный работник милиции.

Слово вышло предположительно из профессионального сленга сотрудников советских спецорганов (ВЧК-ОГПУ-НКВД) как обычное сокращение, образец советского новояза, однако прижилось по известным причинам также в диссидентской среде СССР и стран социалистического блока. Среди правозащитников, да и не только, слово стукач было более употребительным, чем сексот.

Существует альтернативная, намного более сомнительная, скорее даже мифологическая версия происхождения этого слова от существительного мокшанского языка (распространён среди коренных жителей Мордовии, из числа которых набирался рядовой состав надзирателей трудовых лагерей) для обозначения птицы, похожей на дятла.

«СЛОВО И ДЕЛО ГОСУДАРЕВО» – система политического сыска в России в XVII-XVIII вв., распространенная с царствования Михаила Федоровича Романова. Каждый, кому становилось известно о злых умыслах по отношению к царю, о государственной измене и т. п., обязан был под страхом смертной казни донести об этом властям, объявив: «Слово и дело государево!» Первоначально доносчик, а затем привлеченные к следствию подвергались в тюрьме обыску, то есть пыткам.

СОВЕТ НАРОДНЫХ КОМИССАРОВ (СНК) – в 1917-1946 гг. высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти, правительство СССР, союзных и автономных республик. СНК был образован постановлением Второго Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов об образовании рабоче-крестьянского правительства. Первым Председателем СНК был избран В.И. Ленин. Законом от 15 марта 1946 г. СНК СССР был преобразован в Совет Министров СССР. Первым Председателем Совета Министров был И.В. Сталин.

СОТСКИЙ – выборное (обычно от ста дворов) должностное лицо от городского посадского населения (XVI-XVIII вв.), государственных крестьян (конец XVIII в.-1861 г.) и всех категорий крестьян после реформы 1861 г., выполнявшее некоторые общественные, а также полицейские обязанности.

СТАНОВОЙ ПРИСТАВ – чиновник уездной полиции в Российской империи, заведующий в полицейском отношении станом, определенной частью уезда. Становой пристав до 1862 г. назначался и увольнялся губернатором из кандидатов, представленных местным дворянством. Подчинялся уездному исправнику и земскому суду (с 1862 г. – уездному полицейскому управлению). С 1878 в распоряжении станового пристава были полицейские урядники. Должность станового пристава существовала до Февральской революции 1917 г.

СТАРОСТА – в России XVI-XX вв. выборное должностное лицо для руководства небольшими административно-территориальными единицами и общественными коллективами: земские, губные, сельские, артельные и др. старосты.

**СТОЛЬНИК** – дворцовый, затем придворный чин-должность в Русском государстве XIII-XVII вв. Первоначально прислуживал князьям (царям) во время торжественных трапез, сопровождал их в поездках. Позднее стольники назначались на воеводские, посольские, приказные и др. должности.

**СТРЕЛЕЦКОЕ ВОЙСКО** – служилые люди, составлявшие первое постоянное войско в Русском государстве XVI-начала XVIII вв. Созданные в 1550 г. стрелецкие войска имели на вооружении огнестрельное (пищали) и холодное оружие (бердыши за спиной и мечи или сабли на боку). Первоначально в стрелецкое войско было набрано 3 тыс. человек, оно было сведено в отдельные «приказы» по 500 человек в каждом и составляло личную охрану царя. К концу XVI в. в стрелецких войсках насчитывалось уже 25 тысяч человек, и служба их проходила практически во всех крупных городах страны. Изначально стрелецкое войско набиралось по «прибору» (т. е. по набору) из свободного сельского и городского населения, затем служба стала пожизненной и наследственной. Стрельцы получали жалованье деньгами, хлебом, иногда землей. Неся службу по разным городам на границе государства, «приборные люди» селились особыми слободами и по возможности обеспечивались коллективными земельными наделами, из которых выделялись участки для личного пользования. Безземельные получали хлебное и денежное жалованье, которое выдавалось нерегулярно, поэтому им приходилось заниматься ремеслом и торговлей, что отвлекало от службы и снижало боеспособность войска.

**СТРЯПЧИЙ** (фр. – верховные права) – придворный чин на Руси (ниже стольника), дворцовый слуга. Название произошло от слова «стряпать», т. е. делать, работать. В XVIII-XIX вв. – судебный чиновник, наблюдавший за правильностью хода дел.

**СУД ПРИСЯЖНЫХ** – зародился еще в средневековой Европе, а в России был введен реформой 1864 г., был отменен в результате революционных преобразований октября 1917 г., ныне возрождается в Российской Федерации. В его ведении находились, как правило, дела о тяжких и особо тяжких преступлениях. Судебное расследование вели профессиональные («коронные») судьи. Роль же присяжных заседателей состояла в том, чтобы, участвуя в процессе и имея доступ ко всей касающейся данного дела информации, ответить на вопросы относительно виновности подсудимого. Ответы могли быть только такими: «да, виновен», «нет, не виновен», «виновен, но заслуживает снисхождения». В определении наказания в случае признания виновности подсудимого присяжные участия не принимали.

**ТАЙНАЯ КАНЦЕЛЯРИЯ (1718-1724)** – центральный государственный орган в России, созданный Петром I для расследования по делу царевича Алексея Петровича (20 марта 1718 г.). Располагалась в Петербурге, имела отделение в Москве. После проведения расследования превратилась наряду с Преображенским приказом, в постоянно действующий орган политического сыска и суда.

**ТАЙНЫХ ДЕЛ ПРИКАЗ (1654-1676)** – личная канцелярия царя Алексея Михайловича. Осуществлял контроль за деятельностью всех центральных и местных правительственных органов и чиновников (например, рассмотрение Приказом челобитных), вел следствие по важнейшим политическим делам (дела патриарха Никона и Степана Разина), являлся органом, способствовавшим в решении важнейших государственных вопросов обходиться царю без Боярской думы.

**ТИУН** – представитель вотчинной администрации в Древней Руси. Существовали различные категории: конюший тиун управлял княжеской или боярской конюшней, ратайный тиун распоряжался сельскохозяйственными работами на господском поле, сельский тиун контролировал работы в княжеском селе земледельцев и холопов.

**ТЫСЯЦКИЙ** – военачальник, возглавлявший древнерусское городское ополчение («тысячу») до середины XV века. В Новгородской республике тысяцкий выбирался на вече из бояр на определенный срок (чаще всего на год) и являлся помощником посадника. Он предводительствовал новгородскими горожанами и наблюдал за состоянием укреплений; был также судьей по торговым делам. Тысяцкий, выполнявший свои обязанности, назывался степенным тысяцким, а после выбора на вече другого тысяцкого получал звание старого тысяцкого. В городах, не имевших вечевого управления, тысяцкие назначались князьями; в Москве и Твери – из числа знатных бояр, а их должность становилась наследственной. Постепенно тысяцких стали заменять наместники, и к середине XV в. должность тысяцкого постепенно исчезает.

**УЧАСТКОВЫЙ УПОЛНОМОЧЕННЫЙ МИЛИЦИИ** – должностное лицо милиции общественной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации, осуществлявшее служебную деятельность, которая была направлена на защиту прав граждан, проживавших на соответствующем административном участке, а также граждан, пострадавших от преступных посягательств на указанной территории.

Ранее в СССР эта должность называлась участковый инспектор милиции. Прежнее название сохранилось на Украине, в Белоруссии и других странах бывшего Советского Союза.

В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2000 г. № 163-ФЗ должность участкового инспектора милиции переименована в участкового уполномоченного милиции.

Должности участковых уполномоченных милиции являлись должностями среднего начальствующего состава и старшего начальствующего состава (старшие участковые уполномоченные милиции) органов внутренних дел. Также предусматривалась должность «помощник участкового уполномоченного милиции» младшего начальствующего состава органов внутренних дел, но по каким-то причинам в большинстве территориальных органов внутренних дел такие должности по штату отсутствовали.

В настоящее время должность участкового уполномоченного милиции стала именоваться участковый уполномоченный полиции (сокращенно - УУП).

**ЦЕЛОВАЛЬНИК** – должностное лицо в Русском государстве XV-XVIII вв. Наименование произошло от присяги, даваемой вступающими в должность (целовали крест). Избирался из посадских или черносошных (свободных) крестьян для выполнения таможенных, финансовых или судебных обязанностей. В конце XIX-начале XX вв. целовальниками называли продавцов в казенных винных лавках.

Учебное пособие

**Шепарнева Анна Ивановна,**  
кандидат исторических наук, доцент

## **ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

---

Свидетельство о государственной аккредитации  
Рег. № 0814 от 15.10.2013 г.  
Подписано в печать \_\_\_\_\_ Формат 60x90<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Усл. печ. л. \_\_\_\_\_. Тираж \_\_\_\_\_ Заказ № \_\_\_\_\_.

Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова  
302027, Орел, Игнатова, 2.