

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОСТОВСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ МИНИСТЕРСТВА
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(ФГКОУ ВО РЮИ МВД России)

С. Г. Москаленко

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

**Учебное пособие
в вопросах и ответах**

Ростов-на-Дону
2019

УДК 34 (091) (470): (470): 351.74 (075.8)

ББК 67. 629

М 82

Рецензенты:

доцент кафедры теории государства и права
Ростовского юридического института МВД России
кандидат юридических наук **С. П. Федоренко**;
доцент кафедры «История и культурология»
Донского государственного технического университета
кандидат исторических наук, доцент **С. Г. Воскобойников**

Москаленко С. Г.

М 82 **История органов внутренних дел:** учебное пособие в вопросах и ответах. – Ростов н/Д: ФГКОУ ВО РЮИ МВД России, 2019. – 72 с.

Учебное пособие посвящено анализу генезиса кадровой (регулярной) полиции в контексте институциональных закономерностей формирования профессионального государственного аппарата и цивилизационных особенностей исторического процесса в России.

Предназначено для курсантов, слушателей образовательных организаций системы МВД России, а также практических работников органов внутренних дел.

Печатается по решению редакционно-издательского совета
ФГКОУ ВО РЮИ МВД России.

УДК 34 (091) (470): (470): 351.74 (075.8)

ББК 67. 629

© ФГКОУ ВО РЮИ МВД России, 2019

ВВЕДЕНИЕ

Высокая степень актуальности и неослабевающий интерес к изучению истории органов внутренних дел в целом и истории полиции России в частности обусловлены пониманием институциональной и функциональной природы органов внутренних дел как специфического, фундаментального, правового и культурно-исторического феномена, обладающего собственными историческими формами, контентом, механизмом генезиса, обусловленными социальной и культурной спецификой социума, в котором он сформировался.

Адекватное детализированное понимание условий становления и закономерностей эволюции полиции помогает выработать корректные критерии оценки эффективности кастинга государством и обществом как организационно-правовых принципов и методов охраны правопорядка и борьбы с преступностью, так и оптимальную модель организации полиции и органов внутренних дел в целом.

Аксиоматически очевидно, что государство с первоначального момента своего генезиса, утверждая свою исключительную монополию на верховную власть и правосудие, лишь постепенно институционально инкорпорирует охрану правопорядка и уголовное преследование преступников.

Процесс элиминирования правоохранительной функции во всех ее разновидностях из сферы функциональной реализации индивидуальных либо коллективных сил общин занял несколько столетий. Интерес представляет весь комплекс исторической фактографической конкретики, связанной с поисками оптимальных форм охраны правопорядка, обеспечения частной и публичной безопасности, противодействия преступности в условиях сословно-представительной монархии (эвфемизм иррегулярного государства), укрепления централизации (то есть профессионализованного государства с отчетливой иерархически организованной и контролируемой государственной территорией), с инкорпорированием в государственный аппарат на различных стадиях эволюции государственно-правовой организации функционирования полиции.

Объект исследования: обеспечение функции охраны правопорядка на различных этапах эволюции государственности.

Цель исследования: раскрыть закономерности формирования различных моделей обеспечения правопорядка. Выявить основные

тенденции формирования и развития органов внутренних дел. Дать характеристику основных особенностей функционирования органов внутренних дел в различные исторические эпохи.

Задачи исследования: определить функциональную и институциональную историческую природу обеспечения правопорядка; сформулировать основные проблемы процесса реконструкции фактографии в истории органов внутренних дел; охарактеризовать прикладные и сравнительные аспекты процесса исторического развития органов внутренних дел; сформулировать закономерности обеспечения функции охраны правопорядка на протогосударственном этапе и на ранних фазах генезиса государственности; установить характеристики обеспечения функции охраны правопорядка на иррегулярном этапе эволюции государственности.

ГЛАВА 1. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ НА ИРРЕГУЛЯРНОМ ЭТАПЕ ЭВОЛЮЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Что в первую очередь нужно знать изучающему историю органов внутренних дел?

Нужно уделить самое серьезное внимание истории государственного аппарата, культуры и цивилизации России. Превращение полиции в самостоятельный институт не могло произойти ранее институционализации самого государства, то есть трансформации государства из доисторически-иррегулярного феномена в профессиональный, дифференцированный и специализированный инструмент верховного властвования и текущего управления.

Чем характеризуется иррегулярная государственность? Насколько универсален этот тип государственной жизни?

Феномен иррегулярной государственности можно корректно воспринять, понять и оценить только через сопоставление с регулярным типом, предполагающим такие признаки как: иерархическое территориальное устройство, кодифицированное или, как минимум, достаточно разработанное писанное право, профессионализированное государственное управление, дифференциация верховной и инструментальной властей, функциональная и институциональная специализация власти и управления, монополизированные государством «трон», «виселица» и «суд».

Все эти признаки можно свести в один интегральный признак – «суверенитет». Государство-господин (таково буквальное значение термина «суверен») должно обладать всем необходимым и достаточным для осуществления актов верховного властвования и, в силу этого, текущего инструментального управления.

По классическому определению Б. Чичерина, верховная власть едина, постоянна, непрерывна, державна, священна, ненарушима, неделима, безответственна, везде присуща и есть источник всякой государственной власти¹.

Л. Тихомиров подчеркивал генетическую и концептуальную связь верховной власти всегда только с одним из трех принципов – де-

¹ Тихомиров Л. А. Единоличная власть как принцип государственного строения. М., 1993. С. 53.

мократией, аристократией, монархией. Верховная власть не может быть смешанной из трех этих, выделенных еще Аристотелем, принципов властвования, в то время как инструментальная, техническая власть-управление может быть их любой комбинацией.

Иррегулярное государство находится еще только на пути к суверенитету, к конституированию собственного типа верховного властвования. Его можно рассматривать как промежуточное состояние между «доисторической» (догосударственной) фазой развития и собственно исторической (государственной или регулярно-государственной) фазой.

Универсальность иррегулярного государства не абсолютна. Романские и германские народы, прошедшие развитую полисную (городскую) фазу эволюции, не знали иррегулярного государства, у них государство выросло из городов, либо разраставшихся в мегаполисы, либо вступавших в федеративные связи с другими городами, либо претерпевшими трансформацию федеративных отношений в субординационно-иерархические, охвативших городские территории провинциальных центров в пределах крупного централизованного государства Нового времени.

Предположительно, феномен иррегулярной государственности возник в условиях симбиотических контактов земледельческих и кочевых племен, которые за сравнительно долгое историческое время институционализировали такие феномены как «дань» и «набеги».

Чем характеризуется «доисторическая» фаза развития? Как определить, что перед нами именно эта фаза, а не какая-то иная?

Наиболее конвенциональный вариант ответа на данный вопрос, интуитивно очевидный всем, хотя и редко выходящий за рамки имплицитной формы, заключается в следующем: историческая жизнь народа возникает только на государственной фазе его истории.

До возникновения государства исторической жизни в точном смысле слова нет, есть только этнографические формы приспособительного к географическому ландшафту существования. Наиболее очевидные формы этнографической жизни – это охота и собирательство, постепенно трансформирующиеся в кочевое скотоводство и земледелие (полукочевое переложное вначале, а затем оседлое).

Для этнографической фазы характерен «деревенский» тип сообщества, при котором циклически решается задача биологического выживания популяции в данных географическо-ландшафтных условиях.

Нет ничего более чуждого и опасного для «деревенской» фазы эволюции, чем прогресс. Деревенское сообщество нацелено на консервацию раз и навсегда определившихся способов выживания «комьюнити» кровных родственников либо соседей с безжалостным отсечением попыток хотя бы в чем-то нарушить этот сакрализованный порядок.

Данная фаза базируется на обычаях, фиксирующих эти способы выживания, технологии основных занятий, обеспечивающих самосохранение. Деревня с большим трудом и только на поздних этапах эволюции переходит к оседлому образу жизни. В строгом смысле слова деревня находится вне истории, она легко меняет локализацию и название, не нуждается в отчетливых иерархических отношениях, письменной фиксации информации, проникновению в регионы с иным географическим ландшафтом.

В ставшей уже интуитивной традиции термины «история», «город», «цивилизация» воспринимаются как синонимы, полностью тождественные по значению. И в XVIII, и в XIX, и в XX веке история любой страны означала, в первую очередь и в главном смысле, историю ее городов. Для Франции, например, «история» – это процессы, протекавшие в Париже, Лионе, Марселе, Нанте. Для России – в Петербурге, Москве, Варшаве. Здесь концентрировалась экономическая, политическая и культурная жизнь государства, которое и является в первую очередь территориально-иерархической организацией городов и контролируемых ими областей.

В огромном массиве пространства с разбросанным на нем деревенским населением возвышались «горы» – города, воспринимавшие сельские территории как источник ресурсов, продовольствия, рекрутов, податей, территории загородной дачной рекреации для горожан.

В очень узнаваемой для современников книге «Характеры, или нравы нынешнего века», изданной в 1688 г. и ставшей бестселлером XVII столетия, Жан де Лабрюйер так описывает крестьянское население Франции: «Порою на полях мы видим каких-то диких животных мужского и женского пола: грязные, землисто-бледные, спаленные солнцем, они склоняются к земле, копая и перекапывая ее с несокрушимым упорством; они наделены, однако, членораздельно речью и, выпрямляясь, являют нашим глазам человеческий облик; это и в самом

деле люди. На ночь они прячутся в логова, где утоляют голод ржаным хлебом, водой и кореньями...»².

Через сто лет картина не изменилась, Клэр Томалин описывает крестьян французской сельской глубинки 1780, как говоривших «на невразумительном наречии и жившие в таких примитивных условиях, что казались существами какой-то иной породы»³. Томаса Джефферсона, оказавшегося в Германии в 1788 г., поразила бедность немецких крестьян. «Вместе с бедностью на лицах прусских подданных был виден страх рабов. Земля была плохо обработана, всеобщая и однообразная бедность бросалась в глаза. Домики немецких крестьян были сделаны из глины и покрыты соломой». Социальная мизерабельность немецких крестьян в глазах Джефферсона была столь велика, что прибывавших в США иммигрантов из немецких крестьян предполагалось селить вместе с неграми-рабами на общих фермах в 50 акров⁴.

О прикладной ценности сельского населения, привлекавшей к нему эпизодически внимание и позволявшей извлечь его определенную часть из состояния «флоры и фауны», вспоминали при необходимости собрать налоги и при необходимости пополнить ряды армии рекрутами. В последнем случае начиналась самая настоящая охота за крестьянами. Особенную известность в этом приобрел прусский король Фридрих-Вильгельм II (1688–1740), предпочитавший видеть в рядах армии высокорослых солдат. Король инициировал своего рода сафари на рекрутов. По его приказу специальные военные команды хватали высоких мужчин на дорогах, в трактирах, в лесу, похищали даже с территорий соседних государств⁵. Эти явления на великолепном художественном уровне отражены Стэнли Кубриком в фильме «Барри Линдон».

Иррегулярное государство – это формирующееся, примитивное, развивающееся государство, где городской сегмент только формируется, а иерархическое отношение к деревне еще не приобрело отчетливых форм.

В истории России к иррегулярной фазе можно отнести и Киевское, и Московское государства. Тенденцию к преувеличению степе-

² Лабрюйер Ж. Характеры, или нравы нынешнего века. М., 2002. С. 335.

³ Томалин К. Жизнь Джейн Остин. СПб., 2014. С. 86.

⁴ Падовер С. Джефферсон. Третий президент США. Нью Йорк, 1991. С. 106, 220.

⁵ Вольтер. Философские повести. СПб., 2014. С. 332.

ни развития городов в Киевской Руси поддерживал В. О. Ключевский, оценивавший эту фазу истории страны как «городскую, торговую», но предельно радикализировал советский историк И. Фроянов, увидевший в городах древнейшей эпохи отечественной истории полный аналог греческих и латинских полисов.

Эта позиция из-за радикализма требует дополнительной аргументации, исследования, например, транспортной водной инфраструктуры киевского региона на предмет ее коммуникативной емкости. Аграрный характер Московского государства не оспаривает никто, а увидеть в городах Верхневолжского региона аналог европейских полисов просто невозможно. В этот период и в данном регионе иррегулярность государственности, представлявшей из себя пример сиамского сращивания этнографии земледельческого населения с военно-мобильным организующим влиянием кочевников, находилась в кульминационной точке своей эволюции.

«Полиция» по смыслу термина является обозначением инфраструктуры полисной (городской) жизни как таковой, во всех ее аспектах. Не случайно документированная история полиции как института полисной жизни, обеспечивающего слаженное, правильное функционирование всех ее элементов в диапазоне от благоустройства города до санитарии и преследования преступников, имеет верифицируемый исток в западноевропейских полисах.

Как важнейшая инфраструктурная служба в городской коммуне, полиция не могла не быть в полисе повинностной или волонтерской. По аналогии с полисным ополчением, через функционирование на полицейских магистратурах проходило большинство граждан полиса в обязательном порядке.

Первый в мировой истории пример регулярной военизированной полиции можно увидеть в Испании, где обеспечение централизованной иерархии городских территорий можно было осуществить только выйдя за пределы отдельных полисов и создав сначала межполисную, а затем общегосударственную военизированную полицейскую структуру под названием «Святая Германдада (Эрмандада)» для охраны путешественников от воров и разбойников на дорогах между городами и в сельской местности. Полисные выборные эрмандады превратились в городские подразделения назначаемой королем общеиспанской полиции, которую возглавили Фердинанд и Изабелла в 1498 г. Эта мера привела Испанию к невероятному взлету торговли и коммуникаций внутри страны.

Как обеспечивалась охрана правопорядка в иррегулярном государстве?

Чтобы охранять правопорядок, его сначала нужно иметь в наличии, как факт. Должен в первую очередь возникнуть определенный правопорядок, потом, или параллельно с ним, организуются его охрана и обеспечение. В эпоху иррегулярного государства в числе регуляторов доминировало пока еще не право, а традиционный уклад, поэтому охранять стремились не очень слабое право, а обычаи соседских сообществ и родовых кланов. Главной целью формирующегося государства был периодический сбор дани (для себя или для завоевателей), собираемой посредством набегов на сельские общины.

Иррегулярному государству соответствовал спонтанный тип обеспечения его во многом только формирующихся функций и территориального конструирования. К спонтанному типу обеспечения или, выражаясь точнее, самообеспечения, можно отнести волонтерство и повинность (тягло). Желали, как правило, первого, но отдавали вынужденное предпочтение второму.

Особняком стоит такой выработанный в России тип обеспечения правопорядка в условиях поздней фазы иррегулярного государства как поместная система, то есть обеспечение правопорядка силами служилого сословия. Обобщающим термином, выражающим суть иррегулярного обеспечения функционирования государства, может быть термин «государственная крепостническая система» (ГКС).

Но ведь поместная система прямо связана с крепостным правом? Корректно ли в такой связи воспринимать ее типом обеспечения правопорядка?

Не нужно демонизировать крепостное право. Его нужно во многом заново тщательно исследовать, так как интуитивно понятно, что в крепостном праве, как в фокусе, концентрируются все основные особенности феномена иррегулярной государственности, перерастающего очень медленно в регулярное государство. Мы сейчас, в XXI веке, вынуждены в буквальном смысле переводить целые массивы информации школьной версии истории на язык современных понятий в принципиально иной информационной ситуации. Схема этапов закрепощения, хрестоматийно известная всем гражданам России со средним образованием, уже больше столетия воспринимается как отражение некоего реального исторического процесса.

Построена схема на основе таких критериев как «ограничение возможностей перехода крестьян от одних землевладельцев к другим»

и увеличение сроков поисков «беглых». Торжество крепостничества видится в установлении бессрочного сыска беглых и радикальном запрете покидать территорию приписки к землевладению.

Классики исторической науки С. М. Соловьев и В. О. Ключевский в XIX веке подчеркивали «подвижный» характер образа жизни крестьян как в Киевский, так и в Московский периоды до пресловутого «прикрепления» к земле. Что это значит? Как нам сейчас понимать эту характеристику – «подвижность» миграции населения? Иногда эту подвижность называли «колонизацией» Верхневолжской Руси массивом подвижного населения из Днепровского ареала. Ключевский в первом томе «Курса русской истории» ставит проблему зависимости колонизационных потоков от гидрографии страны, к сожалению, не решенной им до конца и оставленной за скобками исследовательского мейнстрима.

Уровень агрикультуры до самого XVIII века был таким низким, что предполагал самые грубые формы земледелия – подсечное и переложное, вынуждавшие земледельцев мигрировать постоянно, оседая на неистощенных землях. Какая-то весьма значительная часть населения не могла вести даже такой полукочевой образ жизни и вела чисто кочевой, только без занятий скотоводством, получив название «гулящие». Это были кочевники «из своих», не производившие вообще ничего и занимавшиеся разбоем, перманентным бродяжничеством и сбориательством.

Можно предположить, что категория «беглые» – это группы бывших земледельцев, оставивших земледелие в полукочевой переложной форме и ставших чистыми кочевниками, «гулящими», населением криминально-паразитарного (непроизводительного) типа. С определенной степенью вероятности можно предположить, что явление, которое мы сейчас называем «закрепощением», «прикреплением к земле», на самом деле представляло из себя глубочайшую демографическую революцию, смену кочевого и полукоечевого образа жизни оседлым. Активными поборниками этой революции выступали верхневолжские кланы князей, пытавшиеся удержать в районах оседлого земледелия перманентно расплзающееся население. Неожиданным им подспорьем в этом выступили кочевники Золотой Орды, видевшие прямую связь степени оседлости земледельцев с размерами и регулярностью собираемой в княжеских «улусах» дани. Так возникли общины с круговой порукой, сама процедура сбора дани, напоминавшая военную мини-операцию, мобильные вооруженные силы из татарской, а затем

и своей дворянской конницы. Изучающему историю России очень полезно будет использовать как рабочую схему отождествление терминов «оседлая жизнь» и «крепостное право» или «прикрепление к земле».

В ГКС (государственной крепостнической системе) нужно уметь увидеть вынужденность, «воплоть отчаяния» государства (С. М. Соловьев), физически еще настолько слабого, что никакие другие варианты обеспечения государственного существования были не осуществимы. Крепостное право – это не рабство, это отрасль древнего права, оформляющего зависимость лица от лица, лица от сообщества и лица от государства. В нашем современном употреблении термина смешаны целых три значения: крепостное право как вид гражданско-правовых отношений, как договорно оформленное в государственном учреждении частное рабство (холопство); крепостное право как вид государственной повинности с 1649 г.; крепостное право как вид полицейско-фискального управления и контроля за крестьянским населением территорий, охваченных «крепостническими отношениями» с 1762–1785 гг. по 1861 г.

Такое смешение имеет исток в очень инерционной, пережившей своих создателей и апологетов, но внешне очень правдоподобной «теории закрепощения», возникшей в XIX веке в среде либеральной профессуры и превратившейся в ментальный маркер принадлежности к прогрессивному сообществу, противостоящему, как тогда представлялось, «реакционному чиновничеству» и «самодержавию». Эту «теорию», а скорее, умонастроение, предполагающее практически религиозное восприятие, радикализировали советские историки, она до сих пор используется в школьной версии истории России как некая аксиоматическая конструкция. Не утверждаем же мы в современных условиях, что введение метрик, паспортов, трудовых книжек, водительских прав, кодов социального учета, регистрации счетов в банке, медицинской страховки и т. д. являются «закрепощением» человека, сужением его свободы.

Крестьяне делились на несколько типов, из которых постепенно выкристаллизовались два основных: государственные (черносошные) и крепостные, которых ошибочно аттестуют порой до сих пор как «частновладельческих». Иррегулярное (слабое, эмбриональное) государство не имело ни контрольного аппарата, ни инфраструктурных условий для нормальной налоговой эксплуатации и оказания текущей, а в чрезвычайных случаях и экстренной экономической помощи

крестьянству. Крепостное право стало разновидностью методов государственной чрезвычайной организации больших территорий, в том числе и формой обеспечения элементарного полицейского контроля в сельской местности, компенсацией эмбрионального и в силу этого неэффективного и непрофессионального – иррегулярного-государственного управления. Классические технологии крепостного права как компенсаторного использования частной инициативы для организации и контроля государственных территорий были использованы в таких странах как Речь Посполитая, Австрийская империя, Дания в масштабах и с глубиной, совершенно не сопоставимых с крепостным правом в России.

Приобретение крестьянами статуса крепостных означало избавление их от «безхозности», от самовыживания на основе предоставленности самим себе и в нормальных, и в экстраординарных ситуациях, означало появление организатора-хозяина, как минимум, обеспечивающего им оседлое проживание, элементарный общественный порядок и защиту в экстремальной ситуации. Более адекватно будет представлять крепостное право не как ограничения государством идилически и пасторально понимаемых личных свобод крестьян в духе историков-либералов XIX века, а как структуризацию и легализацию контроля государства над большими массами крестьянского населения на огромных территориях, постепенно и очень медленно распространяющегося сверху вниз.

С юридической точки зрения, в условиях сложившейся ГКС, положившей конец неконтролируемой миграции масс земледельческого населения и массового превращения его в «гулящих», крепостной человек являлся вполне правоспособным, мог выступать в суде, владеть, управлять, распоряжаться имуществом, покупать недвижимость, заниматься предпринимательством, так как он имел, в отличие от «свободного», то есть ни по каким реестрам не проходящего земледельца, правовой статус, обладал правосубъектностью.

В современных массовых представлениях трудно приживаются понятия «крепостной» (то есть в минимальном правовом поле находящийся, имеющим хотя бы какой-то социальный и имущественный статус) и «казак», «гулящий» «вольница» (существующий вне любого права, не имеющий никакого фиксированного в документах статуса).

Интересно, что, получив минимальный статус, будучи просто вписанным в реестр нанятых государством служилых людей, польские

«граничары» – казаки в XVII веке тут же забывали о недавнем вольном статусе и с удовольствием идентифицировали себя с «лыцарством» и «панством». Война Богдана Хмельницкого с польским государством была вызвана, в том числе и уменьшением реестра, в то время как казаки требовали его существенного увеличения.

Разрыва в уровне жизни, как и существенных отличий в статусе государственных и крепостных крестьян практически не было. Крепостной крестьянин имел ограничения на спонтанную миграцию, помещик выполнял по отношению к нему полицейские, административные и судебские функции но в целом крепостные вели тот же тяжелый, бедный, беспросветный образ жизни, какой по условиям места и времени вели и государственные крестьяне, и вообще основная масса тяглого населения во всей Европе.

Без крепостного права как-то обеспечить формирующийся правящий военный и образованный слой – дворянство иррегулярное государство было не в силах. Это должны были делать сами дворяне-помещики. Можно ли было всех крестьян оставить государственными, а дворянство обеспечивать жалованьем, пенсиями рентами от угодий, заселенных государственными крестьянами? Для этого требовалось наличие функционального административного, налогового, полицейского аппаратов, которых еще не было. В поместьях дворяне – помещики выполняли функции правительственного агента, обеспечивающего фискальное, административное, социально-страховое, полицейское управление. Это была изначально предусмотренная политическая нагрузка на помещика как землевладельца по политическому праву. Помещик в одном лице являлся для своих крепостных, выражаясь современным языком, собесом, райотделом полиции, паспортно-визовой и налоговой службой, военкоматом, мировым судьей, зачастую меценатом, директором сельской школы и попечителем частной больницы.

Управление массой черносошных (государственных) и удельных крестьян, которых было больше (60 % и 40 %), чем помещичьих крепостных, сложилось только в 30-м гг. XIX века, уже в условиях упрочившегося регулярного государства. В основе даже тогда было курируемое властями на низовом уровне крестьянское общинное самоуправление (сельский сход, «мир» как низовые органы самоуправления). На волостном уровне в XIX веке крестьянами стал руководить выборный от населения волостной старшина, с помощью двух заседателей и писаря, всего 4 чиновника на 5–8 тысяч душ мужского населения (на 20–30 тыс.

жителей). Выше находились окружные и уездные начальники с мизерным аппаратом, еще выше – губернские палаты, а завершало все здание Министерство государственных имуществ.

В XVIII веке государственные крестьяне все еще были подвержены действию всех стихий мира сего без всякой надежды на страховую помощь со стороны государства, лишенного инфраструктуры для ее оказания. Их статус наиболее близок, если использовать историческую аналогию, к самоуправляющемуся бесстатусному казачеству, за исключением только позднейшей военной и привилегированной составляющей. Состояние их общинного самоуправления никому в полном объеме не ведомо, так как община становится объектом изучения только после включения ее в административный и фискальный аппараты регулярного государства, при мощной его кураторской поддержке.

Изучающему историю органов внутренних дел и историю России нужно решительно избавляться от влияния идеологических искаженных представлений о природе крепостного права в России и о компенсаторной роли ГКС на иррегулярной фазе эволюции государства.

В России никогда не было неслыханного в мировой истории «крепостного права», которое по ряду признаков могло бы напоминать рабовладение в США. Инерция «освободительной» пропаганды очень сильна, весь советский период отечественной истории всячески закреплял именно идеологическое видение крепостного права, изображая его фактически как геноцид «крепостниками» крестьянского населения.

Крепостное право не являлось уникальной характеристикой русской политической и этно-социальной истории, оно было естественно-историческим этапом социальных и хозяйственных отношений, через который прошло большинство европейских стран. Ближайшие европейские соседи России – Польша и Австро-Венгрия имели в наличии более жесткие варианты крепостничества, чем российский. Так как крепостнический этап начался в этих странах гораздо раньше, чем в России, российский вариант во многом имитировал польский и австрийский варианты, но в более мягкой форме.

Именно поэтому крепостное право было отменено в России позже и было выражено гораздо слабее и качественно, и количественно (большинство русских крестьян было самоуправляющимися государственными крестьянами) и было отменено на условиях более приемлемых крестьянством. Наделение крестьян землей прошло на основе достигнутых в конце XVIII века размеров участков пашни: надел кре-

постного составлял от 7 до 10 га при наличии массива целинных земель в самом центре страны, не говоря об окраинах обширной империи. Крепостное право было как рудимент иррегулярного государства, бесконфликтно, мирно и с единодушным одобрением всех сословий отменено в России в 1861 году, рабство же отменено в Америке в 1865 после кровопролитной гражданской войны.

Характер расового рабства в США убедительно раскрывается в маленьком бытовом примере из книги Сола К. Падоваера, биографа президента Томаса Джефферсона: «Негры узнали о предстоящем возвращении Джефферсона, когда путешественники добрались до Шедуэла, расположенного в четырех милях от Монтеселло. Слуги в страшном волнении бросились навстречу своему господину. Ничего, вплоть до настойчивых просьб Джефферсона, не могло заставить рабов отказаться от своего намерения – выпрячь лошадей и тянуть тяжелую карету по крутой дороге к дому. А когда Джефферсон, тронутый этим отношением, вышел из кареты, рабы окончательно потеряли голову. Когда открылась дверца кареты...они подняли его на руки и донесли до дому, целуя ему руки и ноги. Некоторые кричали и плакали от восторга, другие – смеялись. Им хотелось прикоснуться и поцеловать даже землю, на которой он родился»⁶. Такие явления, являвшиеся бытом рабовладельческого государства, для истории России абсолютно не характерны, их не было и быть не могло, потому что в России рабства никогда не существовало в таких формах, не было ни рабовладельческих латифундий, ни рабовладельческого быта.

Являлось ли корпоративное дворянское самоуправление такой же компенсацией эмбриональности иррегулярного государства, как и крепостное право?

Да, являлось. Только мотивация при его организации была двойной: во-первых, обеспечить контроль территории там, где государство физически не дотягивается. Во-вторых, реализовать любимые просветительские идеи императрицы и всего XVIII столетия, воспитать слой образованной, граждански мотивированной, корпоративно самоуправляющейся элиты, которой, по этим замыслам, предстояло функционировать в качестве отдаленной аналогии полисных корпораций в европейских государствах. Корпоративное дворянское самоуправление стало интегрированной в регулярную государственность моди-

⁶ Падоваер С. Джефферсон третий президент США. Нью-Йорк, 1991. С. 120.

фицированной версии иррегулярности. Это позволяло эволюционно, без «ломания через колено», обеспечивать совместное созидательное в течение какого-то времени функционирование иррегулярных и регулярных феноменов.

Так, уже с 1762 г., со времени Указа о вольностях дворянских России получила официально закрепленными в законах демократические институты. Этим Указом дворянство превращалось в демократически организованное сословие, обладающее и юридической основой, и аппаратом для демократического волеизъявления.

По Жалованной грамоте 1785 г. дворяне каждой губернии организовывались в дворянские собрания, раз в три года избиравшие уездных и губернских предводителей. Выборы проводились на двухнедельных съездах, во время которых дебатировались вопросы, применялось тайное голосование. Членами дворянских собраний являлись все потомственные дворяне, владеющие земельной собственностью в данной губернии.

Каждый из них имел активное и пассивное избирательное право, мог избирать и быть избранным на должность уездного или губернского предводителя. Отслужив первый срок, выборный предводитель, не имеющий соответствующего чина, получал чин 5 класса (уездный уровень) или 4 класса (губернский уровень), то есть чин полковника или генерала.

Компетенция дворянского собрания была значительной. Кроме корпоративного управления (в том числе исключения из собрания дворян не только за уголовные, но и за этически неблагоприятные проступки), дворяне губернии, объединенные в собрания, осуществляли местную судебную власть, вели денежные операции, контролировали деятельность губернатора. Ранг губернского предводителя был вторым по статусу в губернии после губернатора, причем губернатор был назначенным столицей должностным лицом, а предводитель дворянства выражал непосредственные интересы местной землевладельческой элиты. Предводитель выражал интересы избирателей, а избирателями у него были тамбовские, тульские или костромские, орловские землевладельцы.

В условиях регулярного государства признаками регулярности, то есть профессионализации, обладали только учреждения центрального управления, армии, флота, фиска с их губернским иерархическими звеньями. Провинциальная власть в целом была организована все еще преимущественно иррегулярно – демократически. Регулярное должностное лицо – губернатора контролировал губернский предводитель

дворянства, обладавший правом обращения к министру внутренних дел напрямую, поверх губернатора.

Губерния была превращена из аналога азиатского улуса, во главе которой стоял всевластный кормленщик, унаследованного еще из практики Золотой Орды, в самоуправляющуюся корпорацию свободных хозяев-граждан, являвшихся, как уже отмечалось выше, отечественным вариантом корпоративной организации граждан европейских полисов. Подобно расцвету культуры в итальянских полисах эпохи Возрождения, наступившему благодаря характеру организации полисной жизни, корпоративная демократическая организация провинциальных граждан породила феномен взрывного роста дворянских гнезд, русской провинциальной культуры.

Очаги – оазисы европейской культуры возникли и автономно существовали на бескрайней, часто совершенно девственной территории. Великая русская литература и драматургия возникли благодаря тульскими, костромским, псковскими и орловскими дворянами.

Граф Сегюр, посол Франции с изумлением увидел в России в конце царствования Екатерины II страну, «наполненную множеством нарядных дам и девиц, владевших четырьмя-пятью языками, игравших на разных инструментах и в совершенстве знакомых с новейшей литературой Англии, Франции и Италии». (Ключевский В. О. Неопубликованные произведения. М., 1983. С. 100).

Никаких карикатурных «диких помещиков» в стиле гротескных образов Салтыкова-Щедрина в России не было, дворянин в России имел высокую гражданскую мотивацию и был первым представителем сословной системы России, ведущим юридически гарантированный демократический образ жизни свободного собственника недвижимости. Крестьян подключили к демократии и к основному комплексу гражданских прав уже в земствах, в 1864 г. после отмены крепостного права, атрибутируемого также как «гражданская эмансипация» крестьян с дворянами и горожанами. Ликвидировали крепостное право, как отживший институт для регулярной фазы эволюции государства именно дворянские собрания, антикрепостническую литературу создавали опять же русские провинциальные дворяне, например орловский дворянин И. С. Тургенев. Они же стали основой российского всесословного земства, возникновению которого до узаконений 1864 г. предшествовали несколько поколений свободных граждан, хозяев своей земли и своей страны, получивших опыт корпоративной демокра-

тически организованной жизни, непрерывного практического участия в выборах и голосовании.

Что мешает объективному исследованию специфики иррегулярной фазы эволюции государственности?

Многое все еще мешает. Мешают устойчивые стереотипы, уходящие корнями в доисторически-общинные традиции, для которых любое регламентирующее влияние государства было проблемой, нарушением устоев вселенского масштаба.

С этой точки зрения очень полезным для изучающих историю политики, в частности и историю государства в целом, будет исследование проблемы борьбы низшего населения с попытками государства, еще иррегулярного, то есть немощного, ограничить холопство. Разгорались целые войны самоуправляющегося населения, казачества и «гулящих» с формирующимся профессиональным, «наказным» (назначенческим) государственным слоем, в ходе которых слабое элементарное управление дезорганизовывалось на целые годы и десятилетия.

Казалось бы, ограничение рабства должно было бы только приветствоваться низшими сословиями. Но все дело тут заключается в том, что архаические представления, генетически присущие догосударственному менталитету, предполагают самое широкое понимание свободы или воли как возможности самому определять собственную участь, вплоть до закабаления себя в холопы (рабы). Государственные повинности и на иррегулярной фазе были нелегки для населения.

В периоды их увеличения и утяжеления возникало естественное понятное стремление во всех сословиях кроме родовитого боярства уклониться от повинностей в какой-то форме. Единственным легальным способом уклонения от тягла или службы, выбывания из числа тяглецов или служилых, было закабаление в холопы на период утяжеления повинностей (радикальное бегство, утрата статуса и превращение в «гулящего» кочевника – это нелегальный способ). Раб, лишенный личной воли в самом прямом физическом смысле, рассматривался как объект вещного права и юридически никаких гражданских обязанностей нести не мог. Иррегулярное государство с этим как-то мирилось, так как средств борьбы с этим не было никаких. Но по мере появления и закрепления хотя бы отдельных признаков регулярности, государство начинает ограничивать закабаление в холопство и совершенно запрещает (Соборное Уложение) и ликвидирует (указы Петра I) его. Казаки и стрельцы XVII века, старообрядческие общины, фанатичные

адепты иррегулярности с выборными войсковыми кругами, мировыми сходами, приоритетом локальной жизни над общегосударственными задачами, непременно включали в свои «прелестные» подрывные программы требования о сохранении права на кабаление в холопы.

Мешает объективному изучению закономерностей истории органов внутренних дел также устойчиво негативистское восприятие полиции, возникшее и получившее свою литературно-художественную манифестацию еще в XIX веке и дожившее до наших дней. Аристократическое пренебрежительное отношение к полицейской деятельности как не вполне полноценной для родовитого сословия наиболее ярко выражено бастардом-аристократом А. Герценом, по историческому курьезу ставшего основоположником феномена общественного мнения образованных сословий в России. То, что в XIX веке представлялось как следствие личных барских претензий и причуд Герцена, в современных условиях может приобрести характер государственной и национальной катастрофы.

В российской империи начала XIX века дворяне фактически находились вне юрисдикции полицейских структур, так как являлись представителями корпоративно организованных провинциальных и столичной элит, на территории своих поместий, осуществлявших в числе прочего и полицейский контроль над крепостными.

Дворяне стали рассматривать себя как начальство по отношению к штатным полицейским чинам, а полицейских – как служителей в статусе прислуги. Этому способствовало и то обстоятельство, что низовую полицейскую деятельность в уездах вели сотские и десятские, выборные от дворянских крепостных и государственных крестьян. Герцен был насквозь пропитан сословным презрением к полиции. В эмиграции для Герцена стало открытием, что его сословное неуважение и презрение к полицейским в Европе отчасти разделяли только представители маргинальных слоев. Культ полиции во Франции, наиболее культурном тогда государстве мира, выводил Герцена из себя. Его ядовитые мемуары «Былое и думы» переполнены издевательскими нападками на российских, французских, итальянских, германских, швейцарских полицейских. Только в полиции Англии Герцен видит оплот порядка, демократии и цивилизации.

Это безобразное отношение к полиции уже после смерти Герцена было унаследовано разночинцами, а затем и социалистами. В современных условиях это отвратительное и очень опасное настроение все

еще живо и массово тиражируется в так называемой «шансон-культуре», представляя из себя крайне деструктивный фактор.

Существенным препятствием для изучающих историю полиции является недостаточное понимание специфики исторического познания как такового, ведь история полиции – это историческая дисциплина, ее освоение в академической и практической частях немислимо без понимания основных парадигм исторического знания, проливающего свет на сам механизм историко-познавательной работы.

Нужно хорошо представлять себе периодизацию истории государства, всех его институтов, и в этой связи наделять историческую терминологию адекватным смыслом. Например, затерся от частоты употребления смысл термина «сословно-представительная монархия». Он, как и многое другое, заимствован советской историографией из трудов дореволюционных профессоров, специалистов по историческому праву России, разработавших целую либеральную мифологию «закрепощения». «Теория закрепощения» не может быть ни при каких обстоятельствах отнесена к славным страницам истории науки в России, поскольку она является кабинетной, умозрительной и грубой схемой, построенной на неверифицируемых допущениях. Ее слишком многочисленные адепты предполагали (хотя предпочитали постулировать гипотезу как факт), что догосударственный период российской истории – это «рай» для свободных, самоуправляющихся крестьян-землепашцев, обладавших всем необходимым набором возможностей и свобод для спонтанной эволюции. Возникшее государство начало сужать и отменять «свободы», «закрепощая» целые сословия. Практическим следствием из такой теории могло стать только нигилистическое отрицание смысла существования исторического государства и всех его институтов, а лучшим историческим финалом представлялось возвращение к «полному свободности» догосударственному состоянию в той или иной форме – до «федерации свободных общин» и полной анархии.

«Сословно-представительная монархия» это был не просто термин государственно-правовой науки, это была мировоззренческая ценность, понятие о более адекватной модели государства по сравнению с «самодержавным» «абсолютистским» монархическим государством поздних Романовых, так как предполагалось, что в рамках такого государства монархия существует в контексте ограничивающих ее структур, особенно Земских соборов, как бы предвестников будущего российского парламентаризма.

На самом деле термин «сословно-представительная монархия» является эвфемизмом «иррегулярного государства». В самом общем виде это государство в эмбриональной фазе генезиса, без институционализации, дифференциации и специализации функционирования, без минимальной инфраструктуры для материализации самого факта управления и без особых эволюционных перспектив, если ему суждено остаться иррегулярным, земледельческо-кочевым сиаемским симбиозом.

Принцип иерархии основа любого управления. Ни одна деревня или кочевой клан не в состоянии физически покорить и выстроить необходимые для зародышевой государственной жизни иерархические отношения с другими кланами или деревнями. Борьба за нечто такое может иметь место и вестись веками без решительных определенных результатов. Почему покорение викингами восточнославянских племен и трансформация Рюриковичей в княжескую династию никогда не выйдет за рамки исторической гипотезы.

Можно предположить, что одному родственному клану, даже и существенно разросшемуся, не по силам контролировать племена и их территории при полном отсутствии инфраструктуры управления. Предания о полюдье, уроках и погостах, о суде и дани, описанные Константином Багрянородным, говорят скорее об эпизодических набегах за данью, чем об иерархически организованном управлении и фискальной эксплуатации территорий. Изгнания князей и их убийства, представляющие тоже в большей мере литературно обработанные предания в скудных и фрагментированных источниках, также сообщают, скорее всего, о рутинных столкновениях племенных общин друг с другом, с княжеским племенем, с кочевыми племенами. Скачок от традиционного права к писанному, от обычаев к «Русской Правде» предполагал наличие минимальной устойчивости в бытовой жизни населения, чего не наблюдалось еще и в XVII столетии и на что обращали особое внимание С. М. Соловьев и В. О. Ключевский.

Какое значение для изучающих историю полиции России имеет история территориальной конструкции государства?

Прямое и огромное. Все, что можно прочесть и увидеть сейчас о территориальной структуре современных государств имеет очень недолгую историю, а к подавляющему большинству «древних государств» применимо ироническое наблюдение Дж. Р. Толкина в новелле «Фермер Джайлз из Хэма» о древнем королевстве, границы и время существования которого совершенно не известны.

Именно проблема территориальной конструкции позволяет четко отличать этнографичеко-географическую или «доисторическую», «доинформационную» стадии от исторической, государственной, информационной.

Так, мы не в праве, оставаясь на почве научной корректности, детализировать описания, например, государства XVI–XVII вв. с его непонятной приказной системой, неопределенными территориальными очертаниями, несчитанным населением, отсутствием внятного районирования. Уезды и вотчины Московского государства напрямую сносились с приказами в Москве. Территориальные границы и количество этих уездов и вотчин не известно, как и приказов, с которыми они контактировали. Схема управления в Московском допетровском государстве была очень простой, восходя еще к процедуре сбора дани для Золотой Орды с помощью набегов – специальных налоговых экспедиций с элементами внезапности и устрашения. Необходимость учета и контроля сбора дани породила общинную организацию сельского и посадского тяглого населения с круговой порукой и принципом самообеспечения общественного порядка и самостоятельного преследования преступников на своей территории в основе.

Царь Федор Алексеевич предполагал полностью и сразу изменить территориальную конструкцию государственной территории, отменив эти безграничные уезды и образовав 8 военных округов, в которых будут комплектоваться и обеспечиваться довольствием 8 армий. План не был реализован Федором Алексеевичем, но его логика хорошо просматривается в попытке организации областного управления Петром I в 1708 г. Следует особо отметить, что еще и при Петре I территориальное устройство, организация государственных территорий были выражено эмбриональными. Изучать территориальную структуру государства петровской эпохи по губерниям, провинциям, «частям», практически невозможно, как и предшествующую территориальную структуру государства (губы, уезды) с неизвестным количеством частей и неопределимыми границами этих частей.

Петр был убежден в оптимальности шведской модели организации государственной власти и управления. Образцом и руководящей идеей для него стала система учреждений вновь присоединенной Лифляндской губернии. Это был оазис регулярной государственности в океане иррегулярной государственности тогдашней России. Петр быстро убедился в объективной невозможности быстрой трансфор-

мации иррегулярного управления в регулярное из-за двух факторов: отсутствия денег и отсутствия адекватных для регулярной государственности кадров и инфраструктуры. Содержание управления одной Лифляндской губернии стоило шведам 200 тыс. тогдашних рублей. Затраты на всю администрацию иррегулярной российской государственности составляли 117 026 тыс.⁷ Более 3 % бюджета на местное управление при Петре не тратили, но и эти деньги не платились вовремя, более того, практиковались вычеты из жалованья провинциальных служащих до 25 % на экстренные государственные нужды, причем годами жалованья не получали даже губернаторы. Задача создания профессионального (регулярного) государственного аппарата шведского образца, но дешевого, как в иррегулярном («сословно-представительном») Московском государстве, решена не была и быть не могла из-за конфликтности принципов организации государственного управления.

Территориальная конструкция российского государства объяснялась двумя задачами: содержанием армии и сбором налогов. Когда дореволюционные, советские и современные историки указывают на «раздробленность» управления в уездах Московского государства, они применяют не совсем адекватную терминологию. Уместнее было бы говорить не о раздробленности, а о недооформленности центрального и местного управления. Петр предпринял рывок исторического масштаба, попытку быстрого создания регулярного государства на ресурсах и возможностях, даже на обломках иррегулярного государства подобно его же инициативе быстрого создания с нуля крупной современной металлургической промышленности на Урале на крепостной основе.

Армия, разгромившая шведов, насчитывала 300 тыс. человек (200 тыс. регулярные полки и 100 тыс. иррегулярная казачья конница). Военные расходы составляли в 1710 г. 3 млн руб., на содержание армии шло 78 % суммы, на все остальное (государственное управление в том числе) всего 800 тыс. в год⁸. В 1722 г. Петр решил осуществить «раскладку войска на земле», для чего приблизительно посчитали по «сказкам» помещиков количество подданных в государстве, вычислили стоимость годового содержания одного солдата и вывели сумму налога, которую должны платить тяглые с одной «души». Это была знаменитая подушная подать, составившая 74 копейки в год с души и собираемая по третям три раза в год.

⁷ Князьков С. Из прошлого русской земли. Время Петра Великого. М., 1991. С. 250.

⁸ Там же. С. 124.

Затем Петр превратил полк в территориальную единицу государства, расселив его в регионе («дистрикте»), обязанном его содержать. Рота расселялась в округе из расчета 35 душ на 1 солдата пехоты и 50 на 1 кавалериста. Территориальная единица «пехотная рота» тянулась на 5 верст, «конная рота» – 10 верст. Полки получали территориальную протяженность в 50 и 100 верст соответственно. Солдат и офицеров селили по крестьянским дворам, а полк должен был стать попутно еще и орудием местного управления, включая весь перечень полицейских обязанностей (преследование уголовников, пресечение разбоев, возвращение беглых, предотвращение порубок леса и т. д.). Территориальные и аппаратные единицы иррегулярного государства попадали в подчиненное положение полковым властям. Местные дворяне собирали подушную подать для полка, но чаще полковые команды сами справлялись с этой задачей, с барабанным боем, трижды в год посещая плательщиков по месту жительства. Это неодолимо напоминало визиты мобильных конных групп сборщиков в эпоху Золотой Орды, и часто сопровождалось порками должников и даже пытками. Ровно половина сельского населения разбежалась, например, в Казанской губернии после размещения и участия в фискальном и общем гражданском управлении армейского полка. Петр к армии и флоту прикрепил целые регионы с крестьянским населением для ее непосредственного обеспечения продовольственными и трудовыми ресурсами. Армия непосредственно на своей территории, как и помещик в своем поместье, обеспечивала сбор налогов, низовое администрирование, охрану общественного порядка и борьбу с преступностью.

На временной границе иррегулярного государства и регулярного функционировали такие части государственного районирования как «поместье» и «полк». Не смотря на все эксцессы и вроде бы временный характер такого районирования и функционирования местного управления, полки стали признаком начала формирования регулярной (а не «набеговой») инфраструктуры государственного управления. Большую роль в этом играли Морской Устав и Артикул воинский, главы и артикулы которых действовали не только по прямому назначению, но и как гражданские законы.

На основной территории империи, а это была почти на 100 % сельская территория с «городами» засечных черт в петровскую переходную эпоху от иррегулярного к регулярному государству, сформировались три способа обеспечения правопорядка и борьбы с преступностью:

действия общин и помещиков по полицейскому надзору за населением; действия земского комиссара, начальника выборной земской полиции из местных помещиков с десятскими и сотскими; действия полкового начальства и полковых комиссаров по охране порядка, арестам, конвоированию, охраны острогов и т. п.

В этих процессах просматривается попытка за минимальные деньги получить максимальный эффект. Регулярный аппарат государственного управления был создан только в столице и в армии. Военное управление еще не было отделено от гражданского, административная деятельность от судебной, кормления не замены казенным жалованием, как того требовало профессиональное регулярное государственное управление. На местном уровне во всех 8 гигантских губерниях регулярными должностными лицами были только губернатор (тогда руководитель войск, расположенных в губернии) и воеводы (гражданские руководители «провинций», частей губернии – на любимой Петром шведской терминологии – «ландсгевдинги»). Аппарат воевод был минимальным и включал «камериера» (казначая), рентмейстера (хранителя казны) и земского комиссара (выборного от местных дворян). Основную деятельность и фискальную, и полицейскую, вел земский комиссар, избираемый помещиками, именно он собирал налоги с населения. Полк и рота стали такой же легальной территориальной единицей в губерниях как дистрикты, поместья, волости, уезды.

Каковы самые важные черты иррегулярного периода в истории государства и обеспечения охраны правопорядка?

На иррегулярной фазе, к которой можно без натяжки отнести и государственность Киевской Руси (IX–XII вв.), и Московское государство (XIV–XVII вв.), не существовало специальных учреждений либо уполномоченных лиц, выполняющих полицейские функции, а в административно-правленческой деятельности не было функциональной дифференциации: либо одни и те же учреждения контролировали отношения в различных областях общественной жизни, либо различные учреждения курировали одни и те же области управления, администрация не отделялась от суда, военное управление от гражданского, центральный аппарат управления был эмбрионален, а местный отсутствовал вообще.

Если бы не удалось на ресурсной основе иррегулярной государственности найти средства для компенсации недостатков данной многовековой ситуации, государство у нас не выжило бы. Компен-

сационный механизм был найден, представлял из себя на высшем центральном уровне модификацию фискальных методов и мобильно-военной организации Золотой Орды, на низшем – широкое использование выборного начала, сословной демократии. Сословно-демократический характер управления на низшем уровне относится до сих пор к числу табуированных аспектов прошлого России для знаменитых представителей западной (американской, прежде всего) исторической науки. В системе управления империей «рабов» как раз на низшем первичном уровне рабы отсутствовали до такой степени, что Ричард Пайпс пришел к выводу о фактическом отсутствии местного аппарата управления в России. России, в соответствии с либеральной мифологией XIX – начала XX веков, определено было быть «бюрократическим», «крепостническим», «самодержавным» монстром.

А факты очевиднейшим образом показывают нам с XVI века тысячи крестьянских микрореспублик-общин и с XVIII века сотни микро-республик из дворянских корпораций на уровне уездов и губерний. Великие реформы Александра II в XX веке соединили эти микрореспублики во всеобщие земства с широчайшей компетенцией по всем вопросам местного значения.

Это объяснялось, не в последнюю очередь, тем, что отсутствие возможности для государства обеспечить правопорядок на территориях силами специальной штатной государственной службы компенсировался привлечением сил местных жителей, так ничем другим возместить физическую слабость государства было невозможно. Лишь в экстремальных обстоятельствах (массовые эксцессы, эпидемии) государство принимало на себя функцию охраны и восстановления порядка в адресном эксклюзивном порядке.

Интегральным компенсатором стало создание ГКС с поместной системой в основе и превращением крепостного права в главный принцип власти и управления, территориального районирования, формирования вооруженных сил и социального деления.

Жалование должностным лицам практически отсутствовало, компенсацией его отсутствия стали вотчинное и поместное землевладение, как разновидности самообеспечения должностных лиц, кормления региональных должностных лиц, и обеспечение населением же штата их помощников (тиунов, праветчиков и доводчиков, а также дворянских, сотских и десятских). Особенности Русского централизованного государства заключаются, прежде всего, в том, что оно воз-

нико не форсированно не на основе субординационной организации поличных территорий, как в Западной Европе, а на основе монополизации родовых кланом московских потомков Даниила Александровича верховной власти при поддержке ордынских вооруженных сил. Государство структурировалось, главным образом, вокруг процесса сбора налогов (дани) для Орды, начиная от фазы исчисления, разверстки по плательщикам, до фазы набегов для ее «выбивания» из населения до конца XV в.

Выполнение конкретных обязанностей в государственном управлении утрачивало характер временного личного поручения, превращаясь в постоянную службу также очень специфически. Если верховную власть монополизировал московский княжеский клан, государственные должности монополизировали кланы бывших удельных князей, превратившихся в ходе утраты «суверенных» микрокняжеств в бояр московских князей. Негативной для общегосударственных интересов компенсацией утраты князьями статуса суверенов стало «местничество».

Возникновение приказной системы управления, новая концептуализация понятия «преступление», которое стало рассматриваться как деяние, посягающее на интересы государства и установленный порядок, возрастание роли государственных органов в расследовании и раскрытии преступлений с XV в. по XVII вв. проходило на основе преобладания иррегулярного (не профессионального, не специализированного, не дифференцированного) государства над регулярным.

Какова роль сословной демократии в обеспечении правопорядка, общественной и личной безопасности в иррегулярном государстве?

Сословная демократия на иррегулярной фазе государства доминировала над профессионально-аппаратным назначением как принципом кастинга и комплектования органов власти и управления, и являлась принципом функционирования местного аппарата самоуправления.

Централизация Московского государства предполагала как монополизацию верховного властвования, так и формирование технических учреждений инструментального управления из столицы – приказов.

Судебник 1550 г. фиксирует завершение в основных чертах формирование приказной системы в Московском государстве. Это была не очень успешная попытка выстроить централизованное управление:

приказы были постоянными и ситуативными, территориальными и функциональными, жестко ограниченными в компетенции и предельно широкими по областям ведения. Это не был еще профессиональный аппарат в полном смысле слова, не было штатных расписаний, окладов, бюрократической иерархии, это был промежуточный этап на пути к действительно профессиональному, регулярному государственному управлению от привычного порядка, исчерпывающегося такими, почерпнутыми еще в практике Золотой Орды, понятиями как «дань», «набег», «кормление», «личное усмотрение» (вместо правил, регламентов, уставов, инструкций).

Если на столичном уровне с созданием приказной системы вплотную подошли к профессионализации функций и казенному обеспечению служащих, то компенсация отсутствия профессионального местного аппарата управления была осуществлена в 1555–1556 гг. созданием постоянного выборного органа местного самоуправления, в чью компетенцию входили и административные, и полицейско-судебные, и фискальные функции – губной избы.

Губной староста, губной целовальник и губные дьяки выбирались служилыми сословиями, целовальники же выбирались на год из тяглых сословий (посадских, черносошных и дворцовых крестьян) самим посадским и сельским тяглым населением.

Кандидаты на должность губного старосты выбирались из числа дворян и детей боярских для управления территорией и организации уголовного судопроизводства по делам убийственным, о поджогах, о совращении из православия и преступлениях против нравственности. Срок службы губных старост не был определен.

К борьбе с криминалом староста привлекал не только своих помощников, но и представителей местного тяглого населения (в порядке повинности, безвозмездно, либо в порядке волонтерства, тоже безвозмездно) на основе известной еще с киевских времен «десятичной системы». Десятские и сотские – это выборные (обычно от десяти и ста дворов) должностные лица от городского посадского и сельского тяглого населения для выполнения разнообразных административных, фискальных, а также специально полицейских функций.

Десятские и сотские оказались наиболее долговременными элементами – рудиментами иррегулярной фазы эволюции государства в эпоху полноценного профессионального регулярного государства. Еще в «Учреждениях для управлений губерний Всероссийской импе-

рии» от 7 ноября 1775 г. в числе выборных представителей крестьян упоминаются сотские, как обязанные вести борьбу с криминалом на вверенной им провинциальной уездной и волостной территории. Весь XIX в. десятские и сотские оказывали содействие в охране общественного порядка и борьбе с преступностью штатным полицейским должностным лицам – капитан-исправнику, становому приставу, полицейскому уряднику, а процесс замещения их штатными полицейскими стражниками растянулся до 1903 г.

Помимо земских и губных целовальников, являвшихся помощниками соответственно земских и губных старост, известны также таможенные и кабацкие целовальники – помощниками таможенных и кабацких голов.

Выборные губные старосты и целовальники были ответственны за сбор налогов с тяглых сословий. Они отвечали перед центральной приказной администрацией за исправность денежных поступлений в казну и участвовали в судебном и полицейском надзоре за населением.

На примере земского самоуправления хорошо видно, что централизация государства не означала еще его профессионализации. Первые этапы централизации осуществлялись на столичном уровне, для провинциального управления ограничиваясь вполне логикой иррегулярного государства с широким применением выборного начала, обеспечения должностных лиц из местных ресурсов (все то же вариант кормлений местным населением губной администрации), отсутствием казенного жалованья и внятной регламентации условий несения службы. Централизация первоначально и не могла быть иной, так как задачи государства исчерпывались сбором дани и организацией экспедиций к населению за необходимыми казне средствами.

На этом уровне эволюции государство легко могло захнуть в примитивизме, тем самым разделить судьбу Золотой Орды. Трансформацию иррегулярного государства в регулярное, сословно-представительской централизации в абсолютистско-монархическую обеспечила Северная война, в ходе которой России пришлось столкнуться хотя и с периферийным, протестантским европейским государством Швецией, но уже имевшим регулярный характер и адекватную территориальную организацию.

ГЛАВА 2. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ НА РЕГУЛЯРНОМ ЭТАПЕ ЭВОЛЮЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Каковы были основные модели обеспечения функции охраны правопорядка в Российской империи?

Смешанная модель (регулярная и иррегулярная «линии» обеспечения охраны правопорядка) действовала до 1903 г. Выделять типы моделей можно по преобладанию, а не по наличию или отсутствию первого или второго элемента: при Петре I преобладало иррегулярное обеспечение, императорских сил хватило только на армию, флот и столичный государственный аппарат, регуляризация местного управления империей оставалась задачей на будущее. До Петра, как это видно из содержания первой главы, обеспечение было полностью иррегулярным.

Будет ли корректным рассматривать период 1718–1782 как время действия первой модели, когда имело место преобладание иррегулярных ресурсов для обеспечения охраны правопорядка над регулярными?

Да, это будет корректное и обоснованное представление. Уже возникли институты регулярной государственности, но профессионализация на регулярной основе была неравномерной по областям государственных задач. Наиболее полно и наиболее форсированно превращались в регулярные институты армия, флот и центральный государственный аппарат. Полиция, за исключением столиц (Петербурга и Москвы), а в дальнейшем и нескольких крупных городов, оставалась продолжительное время иррегулярным институтом.

Когда 25 мая 1718 г. царь учредил должность генерал-полицмейстера Петербурга и составил знаменитую инструкцию «Пункты, данные Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру для руководства», в которых он провозгласил, декларировал создание профессиональной полиции как масштабную задачу на будущее, так как кроме должности самого генерал-полицмейстера и нескольких чиновников канцелярии, казна никаких других должностей не оплачивала. Инструкция содержала стратегическую программу деятельности полиции в регулярном государстве и предполагала решение трех задач: 1) надзор за благоустройством и санитарией города (контролирование городской

застройки, укрепления берегов рек, состояния уличных стоков, чистоты улиц, санитарного состояния торговли продовольствием);

2) охрана общественного порядка (выяснение личностей «всех гуляющих и слоняющихся людей», учет приезжих из «внешнего мира», выявление беглых, пресечение притоносодержания, пресечение самовольного бегства работных людей, дезертирства солдат);

3) обеспечение пожарной безопасности (административный контроль за домохозяевами, санкции за неисправные печи, за отсутствие на крышах домов бочек с водой, за неопечатанные летом печи в домах).

На службу в полицию направлялись, как правило, в принудительном порядке военнослужащие, негодные к строевой службе, гарнизонные солдаты и офицеры, заключенные, не запятнанные душегубством, выборные от населения по десятичной системе. В системе коллегий не было коллегии внутренних дел, функции такого учреждения выполняла Петербургская полицмейстерская канцелярия, получившая статус центрального учреждения по управлению полицией с 1722 г. после учреждения в Москве должности обер-полицмейстера и образования Московской полицмейстерской канцелярии.

Обе полицмейстерские канцелярии в первой четверти XVIII в. проводили дознание, предварительное следствие и суд, вынесенные полицейским судом приговоры, как правило, приводились в исполнение самой же полицией.

Полиция совершенно резонно понималась верховной властью тогда как исключительно городское явление, поэтому Анна Иоанновна 23 апреля 1733 г. учредила полицию, как специальную структуру на аналогии с Петербургом и Москвой в 23 городах. Штатных расписаний эти учреждения (полицмейстерские конторы) не получили, как и столичные до них, их комплектование также было ситуативным по мере возникновения проблем из нестроевых военных, командированных гарнизонных офицеров и солдат, и привлеченных по повинности гражданских лиц. Казенное жалованье получали только сами полицмейстеры. Чиновников, откомандированных в полицмейстерские конторы, оплачивало прежнее ведомство чиновника. Полицмейстерские конторы, предположительно, прямо подчинялись Главной полицмейстерской канцелярии в Петербурге.

Надежды императриц и императоров XVIII века на преимущественно иррегулярное, наиболее дешевое обеспечение местного государственного управления и полицейского обеспечения правопорядка

в сельских территориях были уничтожены войной Емельяна Пугачева, войска которого, сформированные из полностью иррегулярных элементов, фактически ликвидировали государственную жизнь на контролируемых ими территориях, особенно в Поволжье, физически уничтожив дворян, чиновников и духовенство. С уничтожением с таким трудом сформированных элементов регулярной государственности, этот регион оказался отброшен на столетие по уровню развития всех областей жизни. Пугачев олицетворял иррегулярную стихию и сознательно стремился разрушить, не останавливаясь ни перед чем, регулярное государство, с его сословиями, профессионализирующимся аппаратом управления, формирующимся фискальным, полицейским, страховым и экономическим контролем населения.

Территориальная организация государства, возникшая при Петре I, ни качественно, ни количественно была не в состоянии противостоять стихии иррегулярности, олицетворяемой Пугачевым. Губернаторы, воеводы и земские комиссары, если отсутствовали полки, размещенные в губернии, не охватывали своим управлением бескрайние просторы петровских губерний. Мощнейшая реакция против профессионального регулярного государства со стороны восставших могла разрушить не только любые провинциальные территории, но и обе столицы.

Разгром пугачевщины заставил императрицу очень быстро изменить понимание полиции как чисто городского феномена, ведь именно в сельской местности безнаказанный террор пугачевцев принял критические масштабы. 7 ноября 1775 г. были издан судьбоносный для полиции России документ – «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи», которым вводилось новое административно-территориальное деление государства: количество губерний увеличивалось с 8 до 50. Особое внимание уделялось уездным сельским территориям, где создавалась сельская (земская) полиция, что звучало абсолютно революционно и для любой части Западной Европы того времени. Сказать «сельская полиция» тогда означало сказать «городская сельская жизнь», то есть употребить оксюморон. В XVIII веке значение термина «полиция» воспринималось в буквальном переводе в античном духе как управление городскими, а не деревенскими делами, поэтому сельская уездная полиция с 1775 г. получила, в конечном счете, специальное название «нижний земский суд».

Усиливается и регулярная полиция в городах, где полицейские функции теперь осуществлялись комендантами (город с гарнизоном)

и городничими (город без гарнизона). Полицию в эпоху Екатерины II решено было называть в России «благочинием», это был славянско-русский вариант современного термина «правопорядок» («благо» – правильно, хорошо, а «чин» – это порядок, устройство). В гл. XVII «Учреждений для управления губерний Всероссийской империи» Екатерины II «О должности Нижнего земского суда» в ст. 224, указывается: «Нижнему земскому суду поручается земская полиция или благочиние... дабы в уезде сохранены были благочиние, добронравие и порядок». Императрица быстро выучила русский язык и выступила как автор пьес и назидательных сочинений, показав высокий уровень государственного интереса к литературе и использованию привычных для европейцев терминов в русских переводах.

Введенный для управления городской полицией 8 апреля 1782 г. устав прямо назван «Уставом благочиния, или Полицейским», а штатные полицейские структуры городов получили соответствующие названия управ благочиния. Устав рекомендовал три начала: 1) правила добронравия, осуществление которых рекомендуется между людьми; 2) правила обязательств общественных, указывающие нравственные обязанности между супругами, родителями и детьми; 3) качества определенного к благочинию начальства и правила его должности.

Каково значение «Устава благочиния, или Полицейского» в истории полиции России? Сравнимо ли это историческое значение с «Пунктами» Петра I?

Оба документа важны, но Устав благочиния все-таки «важнее». Пункты царя Петра имели характер декларации для не существовавшей еще регулярной полиции Санкт-Петербурга, который сам в 1718 г. все еще являлся сплошной строительной площадкой.

Устав же показывал самим фактом его разработки и принятия, что Российская империя и ее возникающие как грибы в ходе губернской реформы населенные пункты со статусом города, одновременно с конституированием своего нового статуса получали «под ключ» продуманную штатную регулярную структуру для охраны правопорядка и борьбы с преступностью – полицию или службу благочиния.

Устав отличает особая значительность перемен в устройстве городской полиции?

Речь идет не о переменах даже, а об учреждении структуры, завершающей процесс профессионализации полиции в городах. Ведь что формировав в городах Устав? Управы благочиния, возглавлявшиеся в

столицах обер-полицмейстерами, а в провинциальных городах – городничими. При Петре генерал и обер-полицмейстерские канцелярии комплектовалась повинностью из военнотружущих, негодных к строевой службе, порой и из каторжников, так как наряду с чисто полицейскими функциями канцелярии обеспечивали благоустройство города и его противопожарную безопасность. Удивляет решительность и смелость тогдашних властей в отказе от пути строительства субординационной вертикали образца 1722 г., когда после учреждения в Москве обер-полицмейстерской канцелярии генерал-полицмейстерская канцелярия Петербурга получила наименование и статус «главной полицмейстерской канцелярии». Официально название «Главная полицмейстерская канцелярия» было закреплено в 1732 г. потому что функции петербургского генерал-полицмейстера Анна Иоанновна предполагала трансформировать в «главную дирекцию» над учреждающимися «всеми полициями в государстве». Эта главная дирекция была подчинена в 1732–1734 гг. Кабинету министров, а с 1734 г. Сенату по основному кругу компетенций. Экспериментировать с названиями продолжали и в 1762 г., ввели новое название должности руководителя главной полицмейстерской канцелярии – «Главный директор над всеми полициями». Главная полицмейстерская канцелярия осуществляла управление деятельностью полицмейстерских контор в городах и одновременно функционировала как городская полицейская контора в столице. Полицейские конторы были юридически независимы от губернаторов и воевод и подчинялись напрямую главной полицмейстерской канцелярии до 1762 г. В 1762 г., в соответствии с императорским указом, все полицмейстеры перешли в подчинение губернаторов.

Все эти эвристические шаги были прекращены в 1775–1782 гг. в рамках реализации двух предполагавших друг друга процессов: выстраивания правильной территориальной конфигурации государства и формирования в провинциальных центрах – губерниях и уездах – профессиональных полицейских структур с кругом задач, во многом аналогичных нашим современным задачам.

Что нужно считать наиболее впечатляющим нововведением эпохи Екатерины II?

Учреждение должности «городничего» (перевод на русский язык термина «полисмен» – горожанин). Городничий стал почти на век административно-полицейским руководителем в уездных городах Российской империи с 1775 по 1862 г. В соответствии с «Учреждениями

для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г., городничий назначался Сенатом по представлению губернатора из отставных военных, раненых в боях офицеров или квалифицированных гражданских чиновников. В качестве начальника исполнительной полиции в уездном городе городничий ведал всеми отраслями обеспечения полицией частной и публичной безопасности, в том числе производил суд по маловажным проступкам, нес обязанности по делам фискального и военного ведомств. Опыт борьбы с пугачевщиной заставил ввести норму, запрещающую городничему при чрезвычайных обстоятельствах под угрозой разжалования и исключения из дворянского сословия покидать город. Павел I в свое время расширил действие этой запретительной нормы на все дворянское сословие в целом. При нем дворянин, не обнаживший оружия и не оказавший сопротивления во время нападения разбойников на почтовый или любой другой экипаж, разжаловался в рядовые и исключался из дворянского сословия. Благодаря этой и подобным ей мерам в среде дворян постепенно исчез страх перед непредсказуемостью настроений крестьянского населения, не имевшего иммунитета к демагогическому подстрекательству со стороны разного рода лихих людей, который выталкивал их вместе с семьями в города, подальше от родных поместий, возникла уверенность в государственной поддержке основ правопорядка в любых чрезвычайных ситуациях. Тем самым был предотвращен экономический коллапс, а экономическая и культурная жизнь огромной страны возвращалась в нормальное русло.

Как можно оценить период 1775–1782 гг.?

Это период полноценной и быстрой профессионализации городской полиции. Деревенские территории все еще являлись с точки зрения профессионализации по ряду существенных признаков анклавом иррегулярного государственного управления. Должность капитан-исправника (земского исправника) очень показательна в этом отношении. Она была введена принятыми 7 ноября 1775 г. «Учреждениями для управления губерний Всероссийской империи» и являлась выборной дворянскими собраниями уезда должностью на 3 года. Штат (2–3 заседателя) в подчинении уездного капитан-исправника также был выборным. Бюджетное содержание получал только капитан-исправник, его «аппарат» действовал на основе мотивации гражданского долга уполномоченных дворянскими собраниями выборных лиц.

Функции нижнего земского суда и его руководителя были практически полностью аналогичны возлагаемым государством на любого помещика задачам, спроецированными на масштабы уезда: охрана общественного правопорядка, дознание, сыск, профилактические медицина и ветеринария, обеспечение противопожарных мероприятий в поселениях, в полях и лесах, ремонт и безопасность дорог, подавление массовых беспорядков, работа с жалобами населения, армейский постой, доставка рекрутов, социальная политика («попечение о прокормлении нищих и убогих в уезде»).

Нижний земский суд, образованный на основании «Учреждений для управления губерний Всероссийской империи» от 7 ноября 1775 г., являлся, таким образом, собирательным «помещиком» по своей сути, выборным и коллегиальным административно-полицейским учреждением в уезде, функционально подобным административно-полицейским обязанностям любого уездного помещика. Это была неотъемлемая часть дворянского корпоративного самоуправления в провинциях.

Анклавом иррегулярного государственного управления нижний земский суд являлся потому, что все еще существовало два типа полицейского регулирования гражданской жизни провинции: полностью профессионализированное управление в городах и полностью выборное в сельской местности, хотя уже с привлечением казенных средств для оплаты службы капитан-исправников. Полномочия нижнего земского суда не распространялись за пределы уезда, не распространялись на города, хотя располагался нижний земский суд в уездном городе.

Подобная организация земской полиции оставалась неизменной и мало затронутой изданием 3 июня 1837 г. Положения о земской полиции и Наказа чинам и служителям земской полиции, в соответствии с которыми нижний земский суд был переименован в земский суд.

Речь шла об увеличении заседателей из числа государственных крестьян в рамках грандиозной подготовки к гражданской крестьянской эмансипации, но конструктивные особенности нижнего земского суда, за исключением введения платных должностей станových приставов, затронуты не были вплоть до Временных правил от 25 декабря 1862 г., в соответствии с которыми земские суды были упразднены и заменены уездными полицейскими управлениями.

Каковы важнейшие достижения XIX в. на пути дальнейшей профессионализации полиции?

Александр I начал царствование с реформы государственного управления. К началу рассматриваемого столетия Россия получила необходимый объем ресурсов для углубления и закрепления регулярной государственности. Император предполагал осуществление оптимизации структуры органов власти и управления с усилением их централизации и профессионализации. 8 сентября 1802 г. Александр I издает исторический Манифест «Об учреждении министерств», на основании которого коллегии упразднились и заменялись министерствами в основу функционирования которых был положен принцип единоначалия.

Как наиболее существенное для функционирования государства в целом и обеспечения его безопасности, в первую очередь было учреждено Министерство внутренних дел. Первым министром внутренних дел стал выдающийся государственный деятель и сподвижник и единомышленник императора – граф В. П. Кочубей.

МВД включало в себя весь аппарат общей и политической полиции страны как важнейшую часть внутренних дел. Так как МВД обеспечивало помимо охраны правопорядка еще и организацию почты и телеграфа, взаимодействие с губернаторами и дворянскими собраниями, с самого начала находились сторонники учреждения специального министерства полиции, выделенного из МВД. Учреждение Министерства полиции в 1811 г. не оптимизировало взаимодействие местных органов власти и управления с полицией, как предполагалось, а напротив, усложнило, возникло дублирование функций МВД, в связи с чем в 1819 г. министерство было упразднено, а его аппарат полностью вошел в состав МВД.

Какова роль Указа «О средствах к исправлению полиции в городах» 1802 г.?

Это второй по значению наряду с Уставом благочиния нормативный акт, определяющий структуру, функции и компетенцию полицейских учреждений городов Российской империи. До издания Указа города управлялись городничими или комендантами без частных приставов и квартальных надзирателей. По новому Указу министру внутренних дел предоставлялось исключительное право на утверждение штатов полиции для любого города, на определение количества частей, кварталов, штатной структуры, размеров жалования. Профессионали-

зация и сопутствующая ей специализация полиции в эпоху Александра I усиливалась быстрыми темпами: помимо городской и земской (сельской) полиции, в начале XIX в. появились ведомственные виды полиции – горная полиция, заводская полиция, транспортная полиция «дирекции водяных и сухопутных коммуникаций», действовавших независимо от местной администрации, городской и сельской полиции.

Создается впечатление, что в рассматриваемую эпоху не было «слабых» мест?

Исторически определенным слабым местом в системе быстро профессионализирующейся настоящей регулярной полиции в первой половине XIX в. была земская (сельская) полиция. Крестьяне обеспечивали функционирование земской полиции на повинностной основе, а дворяне воспринимали избрание на должность капитана-исправника нижнего земского суда как обременительное служение, требовавшее огромных усилий и часто не приносящее очевидных позитивных результатов. Уезд насчитывал 20–30 тысяч жителей, разбросанных на огромных пространствах. Архангельский губернатор управлял территорией в полторы Франции эпохи мирового доминирования. Откладывать усиление профессионализации сельской полиции было уже нельзя, решение было принято, по традиционной схеме, компромиссное: оставить в силе повинностное «десятичное» обеспечение сельской полиции и ее прежнюю структуру, но ввести в состав первичного звена земской полиции новый кадровый профессиональный, обеспечиваемый казенным жалованием, элемент.

1 июля 1837 г. издается очень важное для процесса дальнейшей профессионализации Положение о земской полиции. Согласно Положению сельская полиция стала называться «земский суд» с земским исправником во главе. В штат земского суда включались заседатели, заведующие уездными участками или станами под названием «становые приставы». Стан стал сельской отдаленной аналогией городских частей и кварталов, вызванных к жизни Указом «О средствах к исправлению полиции в городах» 1802 г.

В подчинении станового пристава оказались не только выборные десятские и сотские из государственных крестьян, но и вотчинная полиция помещиков.

Затронула ли тенденция профессионализации полиции политическую полицию?

Конечно, затронула. После событий 1825 г. вполне логичным было принятие превентивных мер самообороны государства на выс-

шем уровне от угрозы со стороны многочисленных тайных обществ, объединявших представителей многочисленных и влиятельнейших аристократических семейств Российской империи. Настоящим профессиональным политическим сыском и контрразведкой занималась как своей основной задачей Особенная канцелярия Министерства полиции, а после слияния этого министерства с МВД в 1819 г. – Особенная канцелярия МВД. 3 июля 1826 г. император Николай I подписал Указ о вхождении Особенной канцелярии МВД в состав собственной Его Императорского Величества канцелярии. Речь идет о хрестоматийно известном III Отделении собственной Его Императорского Величества канцелярии во главе с графом А. Х. Бенкендорфом. Функции Третьего Отделения включали в себя помимо расследования политических преступлений анализ активности существующих религиозных сект, сведений о случаях фальшивомонетничества, сведения о людях, состоящих под надзором полиции, высылка и размещение подозреваемых, заведывание местами заточения, где содержатся государственные преступники, контроль за иностранными подданными, проживающими в России, статистика происшествий. Широко использовались оперативные методы работы: перлюстрация корреспонденции, наружное и внедренное наблюдение. Материальной силой Третьего отделения стал Отдельный корпус жандармов, шефом которого был также граф Бенкендорф. Указом от 28 апреля 1827 г. вся империя была поделена на 5 жандармских округов, а каждый округ в свою очередь на 4–6 отделений.

Какие документы определили дальнейшую эволюцию полиции России во второй половине XIX в?

25 декабря 1862 г. были приняты «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний». Почему потребовалось принятие этого важнейшего для истории полиции России документа? В 1861 г. после долговременной и тщательной подготовки была осуществлена важнейшая в истории страны крестьянская реформа, привычно известная нам как «отмена крепостного права».

Чтобы не вдаваться в неоправданные замислом данного пособия подробности, необходимо отметить самое главное в этой реформе, а именно – выравнивание всей массы крестьянского населения в гражданских правах с дворянами, крестьянская всеобщая гражданская эмансипация. Этот шаг с необходимостью вызывал и ряд других действий, превращавших эмансипацию сельского населения из деклара-

ции в юридико-социальные реалии. Крестьяне имели теперь такое же право формирования на выборной основе органов власти на уездном и губернском уровнях, что и дворяне, и должны были получить механизм реализации этого права. Так была задумана и проведена земская реформа 1864 г. Следующим логичным шагом на этом пути была военная реформа, так как крестьяне вместе с представителями других сословий отбывали всеобщую воинскую повинность как свой гражданский долг, затем – реформа образования и народного просвещения, чтобы крестьяне смогли пользоваться любыми инструментами социальной мобильности, включая науку и образование. Эти радикальные изменения не в последнюю очередь затрагивали и полицию России. В соответствии с указанными «Временными правилами» упразднилось последнее важнейшее, характерное для иррегулярной государственности, явление: разделение полиции на городскую регулярную и сельскую иррегулярную. Были созданы в 44 губерниях Российской империи единые уездные полицейские управления и для города, и для сельских уездных территорий. Нижний земский суд и управы благочиния заменялись полицейским управлением во главе с уездным исправником. Самостоятельные городские полицейские управления были сохранены лишь в губернских и в нескольких крупных уездных городах. Полиция стала всесословной и полностью регулярной в руководящем звене структуры.

Известно, что на императора Александра II был осуществлен целый ряд покушений. Как отразились на организации и деятельности полиции России эти акции?

4 апреля 1866 г. было совершено покушение на императора Александра II. Стало понятно, что стране объективно требуется профессиональный уголовный и политический сыск. Прямым последствием покушения Д. Каракозова стало создание в Петербурге сыскного отделения полиции, работа которого основывалась на использовании негласных оперативных методов. Вслед за Петербургом сыскные подразделения стали создаваться в полицейских учреждениях других крупных городов империи от Москвы до Ростова-на-Дону.

Эффективность сыскных отделений была очень высока, но террористические группы, пользовавшиеся широкой поддержкой европейского общественного мнения, разрастались слишком критически быстрыми темпами. Реализуя установки политических вождей, находящихся в эмиграции в европейских столицах – Лаврова, Бакунина и

Ткачева, молодежь широко вовлекалась в различные экстремистские массовые и индивидуальные акции. В январе 1878 г. совершено резонансное покушение на петербургского градоначальника Ф. Ф. Трепова, в мае в Киеве совершено покушение на прокурора М. М. Котляровского, в августе в Петербурге террористом Степняком-Кравчинским прямо на Невском проспекте был зарезан руководитель Третьего отделения и шеф корпуса жандармов Н. В. Мезенцев.

В 1878 г. для усиления регулярного характера новой уездной полиции вводится штатная полицейская должность урядника, а террористов, нападавших на должностных лиц или оказывавших им вооруженное сопротивление стали отдавать под военно-полевые суды. Террористические акты продолжались, взрывы царских поездов превратились чуть ли не в бытовое явление, а в феврале 1880 г. была осуществлена попытка взорвать царскую семью прямо в Зимнем дворце.

9 февраля 1880 г. была создана Верховная распорядительная комиссия во главе с графом М. Т. Лорис-Меликовым для выработки экстренных мер по обеспечению правопорядка и борьбы с терроризмом. Было решено объединить все усилия под руководством МВД. 6 августа был подписан Указ об упразднении Третьего отделения и включении его структуры в состав МВД.

1 марта 1881 г. Александр II был убит террористами. Для обеспечения охраны правопорядка в сверхэкстремальных условиях Александром III были созданы чрезвычайные структуры с названиями «Временный совет», «Священная дружина», «Добровольная народная охрана», издано «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», в структуре МВД создан новый орган – Особое совещание, с правом административной высылки в качестве санкции для любых подозрительных лиц на срок от одного года до пяти лет.

Было введено количественное соотношение городских жителей и штатных городских. На каждые 500 городских жителей полагался один вооруженный пашкой и револьвером городской. В условиях быстрой урбанизации в индустриальных центрах росла вызванная деформациями социальной структуры общества преступность. Законом от 1 февраля 1899 г. учреждалась специальная фабрично-заводская полиция. В итоге к концу века были достигнуты относительные порядок и стабильность.

Справедливо ли утверждение, что появление должности городского свидетельствовало о дальнейшей профессионализации полиции в России?

Да, появление в штатных расписаниях уездной полиции с 1862 г. должностей городских «полицейских стражников», несших постовую службу, комплектовавшихся из отставных рядовых солдат и унтер-офицеров по вольному найму, указывали на резкую долгожданную профессионализацию нижнего звена полиции. Для должностей городских и околоточных разрабатывались специальные инструкции, в которых отмечалось, что «городовые суть нижние чины полицейской стражи, которая учреждена для наблюдения за порядком и благочинием и для ограждения за порядком и благочинием и для ограждения общественной безопасности посредством предупреждения и пресечения преступлений и устранения несчастных случаев».

Городовые обеспечивали порядок в местах скопления публики, участвовали в розыске преступников, конвоировании задержанных лиц. Визуально очевидное для всех присутствие городских было обязательным для городского ландшафта, им запрещалось в период исполнения служебных обязанностей находиться в помещениях, трактирах, лавках кроме случаев прекращения беспорядка или оказания помощи.

Как связаны должности околоточных надзирателей и городских стражников?

Должность околоточного надзирателя введена в 1862 г. с принятием Временных правил об устройстве полиции в городах и уездах губерний. В соответствии со штатным расписанием от 5 мая 1881 г., околоточные относились к разряду младших полицейских служителей. Непосредственным начальником для околоточного надзирателя был участковый пристав, а сам околоточный непосредственно начальствовал над городскими и дворниками.

Околотком называлась минимальная часть полицейского участка, на которой проживало 3–4 тысячи городских жителей в конце XIX в. Жалованье околоточного более чем в два раза превышало оклад городского, так как околоточный надзиратель при исполнении служебных обязанностей пользовался правами коллежского регистратора, гражданского чина XIV класса. Этот момент нельзя недооценивать для процесса дальнейшей профессионализации полиции.

Околоточный был обязан лично знать всех жителей околотка, род их занятий, тип потенциальной опасности поведения, всячески содей-

ствовать чиновникам сыскной полиции. По замыслу законодателя задача околоточного надзирателя заключалась в посредничестве между полицейскими управлениями и гражданами городов, контакты между полицией и горожанами, согласно инструкции околоточным, осуществлялись только через них. В маленьких уездных городках околоточных надзирателей не было, так как там участки не делились на минимальные части. Должность околоточного надзирателя была упразднена в процессе общей ликвидации Департамента полиции 10 марта 1917 г., что отбросило уровень защиты правопорядка в стране на десятилетия одномоментно.

Как обстояли дела с организацией уездной полиции с 1862 г.?

Центральной должностью уездной полиции стали становые приставы, что в известной мере завершило процесс включения этой должности в уездные полицейские учреждения страны. До введения этой полицейской должности Положением о земской полиции 1837 г. обеспечение охраны правопорядка на сельской уездной территории осуществляли заседатели нижнего земского суда в соответствии с «Учреждениями...» 1775 г. Казна могла обеспечивать жалованием только капитана-исправника (в дальнейшем земского исправника) и весь нижний земский суд был не чем иным, как органичной частью дворянского демократического самоуправления в уездах. Предполагалось, что заседатели – это выдвинутые дворянскими собраниями кандидатуры, часто отставные чиновники и офицеры, землевладельцы, и возможность самообеспечения дворян поместными доходами рассматривалась как если и не идеальная, но все же компенсация отсутствия официального казенного жалования.

Проблема заключалась тогда не столько в окладах или их отсутствии, сколько в необозримых размерах уездных территорий. 30–40 тыс. населения могли быть разбросаны по уезду с минимальной плотностью на версту, распутица полностью перекрывала возможности быстрой оперативной реакции из уездного города, если происшествие имело место на земле государственных крестьян (в поместьях меры полицейского реагирования предпринимали вотчинные полицейские, то есть сами помещики).

По проекту, разработанному МВД в 30-е гг. XIX века необозримые территории каждого уезда были разделены на части под названием «станы», для полицейского управления ими специально учрежденных в 1837 г. становых приставов. Это были штатные должности МВД,

они оплачивались из казны по аналогии с оплатой частных приставов в городах. Если капитан-исправник оплачивался после утверждения его кандидатуры губернатором как гражданский чиновник IX класса Табели о рангах, становому платили как гражданскому чиновнику X класса, то есть на ступень ниже.

Становые приставы утверждались в должности, переводились и увольнялись губернатором, но местное дворянство избирало на эти должности кандидатов из местных землевладельцев-дворян, представляя их список губернатору. Становые приставы подчинялись нижнему земскому суду во главе с земским исправником и обеспечивали в части касающейся производство по исполнительным, следственным, судебнополицейским и хозяйственно-распорядительным делам.

По Временным правилам 1862 г. круг обязанностей становых приставов включал в себя все без исключения стороны жизни стана: «прекращение всякого рода ссор, драк, буйства и бесчиния»; профилактическое наблюдение за поведением населения, «чтобы не было чинимо и допускаемо действий и поступков запрещенных»; сбор информации о чрезвычайных происшествиях и отправка ее в донесениях по подведомственности; мобилизация жителей на истребление вредных насекомых, хищных зверей; информирование полицейского управления о всех фазах аграрного производства в стане.

Когда была введена должность полицейских урядников и каково ее значение для истории полиции России?

Эту должность решили ввести через 16 лет после принятия Временных правил 1862 г. Дело в том, что становые приставы физически не могли эффективно контролировать свои станы, которые часто были весьма велики территориально. В 46 губерниях Российской империи в соответствии с Высочайше утвержденным Положением от 19 июня 1878 г. в целях «усиления средств уездной полиции и в помощь становым приставам для исполнения полицейских обязанностей, а также для надзора за действиями сотских и десятских на местах для руководства» в полицейскую структуру должностей была введена должность нижнего чина уездной полиции – полицейского урядника. Значение этой должности очень велико, так как ее введение реализовывало общую идею полной профессионализации сельской полиции и замены выборных от населения представителей сельской полиции (сотских и десятских) правительственными, оплачиваемыми из казны.

Служебная задача полицейского урядника заключалась в том, чтобы быть промежуточным должностным звеном между становым приставом, являвшимся утвержденным губернатором представителем дворянского собрания дворян, часто имевшего опыт государственной службы и адекватный уровень образования, и крестьянами, выбиравшимися общинами для несения полицейской повинности.

Кандидатуры на должность урядников определялись уездным исправником из лиц, физически, морально и образовательно годных к полицейской службе. Основную массу урядников (42 %) составили отставные нижние чины из податных сословий, 23 % являлись выходцами из неподатных сословий – дворянства и духовенства. На основании Временного положения о полицейских урядниках от 9 июня 1878 г., на сельских территориях 46 губерний были введены 5000 должностей конных урядников. Административный участок урядника насчитывал от 5 до 15 тысяч человек населения, но в некоторых уездах численность достигала 20 тысяч. Протяженность административного участка составляла от 50 до 100 верст, бывали участки и в 300 верст, вследствие чего общее количество урядников в губернии колебалось в пределах от 100 до 200 человек (в уездах до 10–11).

Главным моментом в обязанностях урядников, который следовало бы особо отметить, был надзор за действиями сотских и десятских. Обе должностные инструкции – и 1878, и 1887 гг., это подчеркивали. Урядники по отношению к выборному повинностному элементу сельской полицейской службы стали аналогом околоточных по отношению к городским и дворникам, что указывало на обоснованную и ясно просматривающуюся логику дальнейшей эволюции полицейского дела в России – сельская полиция постепенно утрачивала черты иррегулярности и приобретала признаки, полностью аналогичные регулярной городской полиции.

До «Временных правил об устройстве полиции в городах и уездах губерний» 1862 г. земская полиция не была интегрирована с городской. С 1862 г. создавались уездные полицейские управления, деятельность которых распространялась на территории и города, и уезда. Прежнее разделение полиции на городскую регулярную и сельскую, в основном, иррегулярную, было упразднено.

Во главе уездного полицейского управления находился уездный исправник, назначаемая губернатором должность. Нижний земский суд заменялся на полицейское Присутствие, которое включало в себя

уездного исправника и его помощника, заседателей от дворян и сельских обывателей.

Становые приставы в станах, участковые приставы и полицейские надзиратели – в городах стали подведомственными единому полицейскому управлению.

С 1853 г. комплектование во всех городах полицейских команд осуществлялось исключительно из солдат и унтер-офицеров, признанных негодными к строевой службе.

Должность частного пристава относится к городской или сельской полиции?

Частный пристав (от слова «часть» города) – это полицейский чин начальника части города. Должность введена согласно Уставу благочиния 1782 г. и соответствовала X классу Табели о рангах. Должность являлась следующей за полицмейстером (начальником полиции города) должностью. На сельских территориях должности частного пристава соответствовала, со всеми оговорками, должность станового пристава, руководившего частью (станом) уезда.

Частному приставу в больших городах подчинялись квартальные надзиратели и квартальные поручики. Частный пристав помимо прямого обеспечения правопорядка и преследования преступников, обязан был лично присутствовать на всех публичных собраниях, вести регистрацию строений и жителей, давать разрешение на проживание в городе и выезд из него, надзирать за гостиницами, трактирами, ресторанами, исполнять судебные решения, в случае происшествия проводить предварительный розыск, составлять протокол, брать под стражу.

В 1866 г. части городов стали называться участками, соответственно этому должность частного пристава была упразднена, а вместо нее введена должность участковых приставов.

Наиболее сложен для понимания дореволюционной истории полиции России период с 1900 по 1917 гг. Чем объясняется эта сложность?

В 1900–1917 гг. страна радикально изменилась в целом. В 1902 г. нелегальная террористическая структура под названием «Партия социалистов-революционеров» начинает фактическую гражданскую войну с правительством методами городской партизанской войны. Требовалось срочно и адекватно усилить политическую полицию, функции которой осуществляли Отдельный корпус жандармов, Петербургское, Московское и Варшавское охранные отделения. С 1902 г. охранные от-

деления полиции создаются дополнительно в 8 важнейших городах Российской империи.

Цели охранных отделений заключались в оперативной борьбе с революционным подпольем. Активно внедрялись прогрессивные методики наружного и внутреннего наблюдения с использованием филеров для наружного и секретной агентуры для внутреннего наблюдения.

Не означало ли это усиление политической полиции недооценки состояния общей полиции?

Нет, не означало. В соответствии с Законом от 5 мая 1903 г. в 46 губерниях России была создана сельская полицейская стража. Полицейская стража вводилась вместо выборной сельской полиции как материальный фактор для действий становых приставов и полицейских урядников. Численность стражников в губернии определялось из расчета один стражник на 2500 человек населения. Эту меру часто недооценивают, а ведь с введением штатных должностей сельских стражников вся полиция в России становится регулярной, профессионализация ее завершается. Можно сказать, что начатый в 1718 г. процесс создания кадровой полиции в России завершается в 1903 г. Стражники представляли собой приблизительный аналог современных специализированных частей полиции, по уровню кастинга, подготовки и выправки, являвшиеся скорее родом войск, способных действовать и в конных и в пешеходных порядках подобно драгунам регулярной армии.

Как революционные события 1905–1907 гг. повлияли на состояние полиции?

В 1905 г. классическая императорская демократическая (это не оговорка!) Россия прекратила существование. Возникла еще очень плохо изученная «думская монархическая Россия» 1906–1917 гг. Созданная за 300 лет социальная структура, система государственного управления были деформированы и начали интенсивно разрушаться либеральной частью политически активной элиты с одобрения и поддержки части высшей родовой аристократии.

Династия постепенно раскалывалась, как и высшая родовая аристократия, оказывая всевозможную поддержку «освободительному движению», благодаря возникшей либеральной протекции ключевые должности начинали занимать лица, не имевшие никаких шансов даже приблизиться к центральному управлению в «самодержавный» период.

До сих пор полагают, что либеральная и революционная «общественность» стремились к свободе, а бездарное царское правительство,

втянувшись в конфликт с Японией, пыталось при помощи «маленькой победоносной войны» сбить волну свободолюбивых драйвов «снизу».

На самом деле конфликт с Японией был следствием стратегической политики России, направленной на постепенную плавную и мирную аннексию Манчжурии, Монголии и Джунгарии. Так как присоединение должно было быть договорным и постепенным без эксцессов, сопровождавших проникновение англичан в Тибет и французов в Южный Китай, то одновременно в России осуществлялась общая либерализация политической жизни – «эра доверия» министра внутренних дел Святополк-Мирского. Период демократических реформ был сорван «кровавым воскресеньем», наиболее мифологизированным событием истории России 20 века. Ушедший в отставку сразу после «кровавого воскресенья» министр внутренних дел Святополк-Мирский совершил непоправимую ошибку: широкая либерализация проводилась как проект МВД в период войны с Японией.

Требования немедленного введения парламента, опять же, в военное время нарушало государственное управление и могло привести к хаосу. Как уже отмечалось, демократические институты в России возникли еще во второй половине XVIII века как реализация Указа о вольностях дворянских 1762 г. Из дворян формировали сословие свободных граждан-собственников земли, имеющих местное самоуправление (дворянские собрания). Традиция предвыборной агитации, полемики, выборов, удаления от должностей неэффективных чиновников, существовала в России к 1917 году уже почти полтора столетия.

Русское дворянство было организовано по самому демократическому варианту в тогдашней Европе. Дворянство было открытым сословием и любой гражданин, поступивший на государственную службу или получивший высшее образование, по закону получал дворянство – сначала личное, а затем потомственное. За сто лет русское дворянство быстро превратилось в демократическую корпорацию всех образованных людей России. Дворян в России к 1917 г. было около миллиона. Дворянство давали по достижении средних чинов или по получении военных и гражданских орденов. Так как гражданские ордена выдавались по строго определенной схеме (по выслуге лет, за беспорочную службу), любой человек с нормальными способностями становился к концу срока службы дворянином. Долгое время личное дворянство отца и деда приносило потомственное дворянство детям. Дворянство давалось женщинам из других сословий при браке с дво-

рянином, в России было сословие почетных граждан городов (как бы «преддворяне»), получавшее сразу 14-й класс Табели о рангах. Дворянское сословие – это не просто какой-то социальный слой, это продуманная технология создания образованной профессионализированной национальной элиты, и эта технология работала около 200 лет. Именно эти люди создавали государственность и культуру страны.

Россия отставала от европейских стран по развитости институтов и практики парламентаризма, но имела множество компенсаций этого легко объяснимого отставания: с середины XIX века Россия имела самую передовую в мире во всех смыслах судебную систему, а в области рабочего законодательства Россия опережала все страны Европы на 20–30 лет.

Перед манифестом 17 октября 1905 г. о переходе к конституционной форме правления усилиями внутренних оппозиционных и революционных партий, при широчайшей их внешней поддержке, русская армия была доведена до грани разложения, страна была парализована всеобщей октябрьской стачкой, в городах и селах страны началась анархия и уличные бои.

Аристократической оппозиции из родственников царя Николаю II хотелось отстранить его от престола, но при этом до конца сохранить легитимность декораций. Николай смог сохранить власть, проявив недюжинные дипломатические способности в ситуации близкой к безнадежности. К 1907 году внутренняя и внешняя ситуация стабилизировалась. Вплоть до марта 1917 г. политика Николая была успешной. Он до конца сохранял контроль над армией и верховное государственное управление. Конечно же, ситуация 1905–1907 гг. требовала существенных перемен в характере деятельности и организационной структуре МВД и полиции. Ввиду экстремальных обстоятельств царь утвердил законоположение «Об усилении Московской городской полиции, об увеличении состава городских той же полиции», Правила о призыве войск для содействия гражданским властям. Указом царя введены военно-полевые суды для расследования дел террористической направленности, оперативно принято Положение о районных охранных отделениях, как координирующих органах политического сыска, объединявшими несколько губерний.

Террористические методы эсеров, социал-демократов, анархистов, националистов заставляли серьезно ускорить и, по возможности, завершить даже в организационных деталях процесс профессионали-

зации полиции, внедрения самых передовых достижений мирового опыта в дело борьбы с преступностью и охраны правопорядка. Для упорядочения учета оперативной информации в январе 1907 г. при Департаменте полиции было создано Центральное регистрационное бюро.

Министр внутренних дел П. А. Столыпин 1905–1907 гг. выступил за проведение радикальной реформы полиции, основным итогом которой должна была стать реорганизация управления, подготовка и принятие нового полицейского устава, существенное (до 300 %) увеличение жалованья полицейским.

В рамках инициированной П. А. Столыпиным реформы в составе Департамента полиции 12 марта 1908 г. было создано 8-е (сыскное) делопроизводство. В его обязанности входило руководство сыскной полицией на местах; связь с полициями иностранных государств по вопросам общеуголовного характера, составление правил и инструкций по сыскной части. 6 июля 1908 г. вступил в силу Закон «Об организации сыскной части», согласно которому в 89 крупных городах России в составе полицейских управлений создавались сыскные отделения четырех разрядов для производства розыска по делам общеуголовного характера.

Значение этих мер трудно переоценить. Столкнувшись с фактами массового террора, ежедневных убийств чиновников и полицейских по всей стране, с перерастанием индивидуальных террористических актов в целые партизанские «герильи», с наплывом террористически настроенной политической эмиграции, представители которой (Л. Троцкий и А. Парвус) дошли до создания параллельных органов власти – «советов» на всплеске волны террористической активности, власти страны совершенно адекватно наращивали усилия для завершения профессионализации полиции в такой важной части как сыскная (криминальная и политическая) деятельность.

При полном контроле за массовой периодической печатью, получившая из рук царя политическую власть «думская оппозиция», осуществляла все еще плохо изученное выдавливание лучших представителей профессионального государственного управления из государственного аппарата. 1 сентября 1911 г. был убит П. А. Столыпин. Его убийство не являлось чрезвычайным событием, так как только из министров внутренних дел последних 20 лет были убиты Горемыкин, Сипягин, Плеве, Булыгин, Макаров, Маклаков, Хвостов, Протопопов.

Штюрмер умер от болезни, но в тюрьме. Из 14 русских министров внутренних дел 1900–1917 г. своей смертью умерли пятеро. В условиях «думской монархии» новое руководство Министерства внутренних дел вместо разработанного Столыпиным радикального проекта укрепления полиции стало осуществлять программу экономии бюджетных средств. Так, занявший в апреле 1913 г. должность товарища (заместителя) министра внутренних дел характерный руководитель эпохи «конституционной монархии» В. Ф. Джунковский отдал указание о сокращении сети секретных агентов, запретил вербовку осведомителей из числа учащихся и военнослужащих, запретил полиции проводить проверку железнодорожных пассажиров и поголовную перлюстрацию писем, смягчил существовавший порядок ссылки, распорядился упразднить все охранные отделения, за исключением Санкт-Петербурга, Москвы и Варшавы.

В результате предпринятых мер бюджет Департамента полиции к 1914 г. сократился на полмиллиона рублей, полиция была отброшена на 10 лет назад. В таком состоянии Департамента полиции и МВД Россия вступила в мировую войну 1914 г. очевидно было, что «думской монархии», в отличие от монархии абсолютной, требуется другая, более адекватная новым политическим реалиям, полиция.

С началом войны МВД установило ограничения на массовые демонстрации и забастовки, а также на деятельность левых партий, имевших тесные организационные, идеологические и финансовые связи с Германией и Австро-Венгрией. Но срыв программы П. А. Столыпина по усилению полиции России не в последнюю очередь облегчил задачи углубления и расширения революции в феврале 1917 г. по логике нарастания деструкции от династического фрондирования, через вовлечение части армейской и флотской верхушки в легальный по форме государственный переворот.

Известно, что усугублявшаяся внутривнутриполитическая ситуация к февралю 1917 г. вылилась в революционные события, закончившиеся свержением самодержавия. Как отразились на состоянии полиции события февральской революции?

На языке пропагандистской риторики в стране произошла «революция». Для адекватного понимания того, что же такое произошло, нам необходимо отказаться от привычной штампованной фразеологии. В стране как уже практическая задача с 1915 года формировался заговор представителей династической родовой аристократии и их

креатуры из генеральской верхушки армии. С 1916 г. ударной силой заговора становятся вовлеченные в процесс думские политики, руководители всех партий, образовавших «Прогрессивный блок» и получавшие щедрую помощь всех типов от европейских ведущих государств. Интересы мятежников понятны, они были ясно заявлены еще в 1905–1907 гг., когда рождалась «думская Россия», противопоставляемая «самодержавно-монархической России». Эту ситуацию заговорщики рассматривали промежуточную, как вариант двоевластия, которое требовалось ликвидировать и привести «думскую Россию» к монопольному обладанию верховной властью.

Сомнительность этих целей особенно оттеняется ситуацией мировой войны, на заключительном этапе которой и был осуществлен переворот. Огромную роль играла и внешняя инспирация, особенно со стороны Германии, проигрывавшей войну и к 1917 г. потерявшей из-за военных поражений от российской армии военную мощь союзников – Австро-Венгрии и Турции. Царь отправился в конце февраля 1917 г. готовить генеральное наступление в Ставку, во время его отсутствия в столице произошел мятеж, государственный переворот. Заговорщики из числа генералов арестовали царя и изолировали его и царскую семью. Верхний слой чиновничества, армейского и флотского высшего командования устранился от власти, в том числе и посредством массового физического уничтожения. Вплоть до расстрела большевиками летом 1918 г. ни царя, ни его семью никто не видел. Объявившее себя высшей государственной властью до «Учредительного собрания» самопровозглашенное Временное правительство из числа мятежных депутатов Государственной Думы (Исполнительный комитет государственной Думы) начинает уничтожение профессионального аппарата «старого» государственного управления с упразднения формировавшейся почти 200 лет регулярной полиции. Так, уже в начале марта правительство упразднило охранные отделения, Отдельный корпус жандармов и Департамент полиции. Уголовный сыск в существенно сокращенном виде стал подчиняться новому Министерству юстиции. Столичная полиция была полностью физически уничтожена, здания полицейских участков, архивы и картотеки сожжены. В столице и провинциальных городах на полицейских обрушились репрессии, сотрудники полиции, жандармы, сыщики, дворники были фактически объявлены вне закона.

Проведение Временным правительством самой широкой в российской истории амнистии, отмена смертной казни добавили к политическому террору еще и уголовный. Криминогенная ситуация в стране резко ухудшилась, тысячи уголовников превратили жизнь законопослушных обывателей в кошмар. Чем же предполагалось заменить уничтоженную полицию? 26 февраля на заседании городской думы Петрограда было объявлено о создании столичной «милиции». С тех пор до 2011 г. название «полиция» утратило не только юридическую, но и семантическую легитимность в стране, революционные власти всех типов предпочитали термин «милиция», в переводе означающий «ополчение», «вооруженные гражданские лица». В 1812 г. так назывались иррегулярные войска – от ополчения мещан и крестьян до конницы башкир и казаков. В условиях нарастающего уничтожения «исторического монархического государства» со всеми его институтами, новым властям требовалось подчеркнуть разрыв со «старым режимом» особенно в правоохранительном звене, заменив кадровую, профессиональную полицию на дилетантскую волонтерскую милицию.

Но это был не единственный вариант создания «революционной» правоохранительной волонтерской структуры из студентов и гимназистов. Временное правительство (Исполком Государственной Думы – глава Г. Львов) не было единственным самопровозглашенным органом власти. Одновременно и параллельно с ним возникли Советы рабочих и солдатских депутатов (Исполком Советов рабочих и солдатских депутатов – глава Н. Чхеидзе), состоявшие из представителей социалистических партий, не имевших веса в Государственной Думе из-за открыто прогерманской ориентации с начала войны. 28 февраля по инициативе самопровозглашенного Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов была создана «рабочая милиция». Это были отряды вооруженных винтовками, револьверами и пулеметами рабочих с заводов и фабрик Петрограда.

17 апреля 1917 г. было издано Постановление «Об учреждении милиции», ставшее одним из многих нереализованных декларативных шагов революционных властей. Вместо наружной полиции учреждалась милиция, состав, количество сотрудников и оклады содержания чинов которой, как и служащих канцелярий, за исключением оклада содержания начальника уездной милиции, был возложен на уездные земские управы, практически утратившие возможности управлять территориями.

Самочинные организации правопорядка (городская милиция, студенческая милиция, рабочая милиция, отряды самообороны) объявлялись объединенными в «единую» милицию. Этим же постановлением вводилось в действие и Временное положение о милиции, имевшее такое же декларативное содержание и значение.

В стране исчезла унифицированная система местных органов власти и управления, сочетавшая регулярные учреждения и выборные земства, были организационно разрушены столичные органы высшего государственного управления, наблюдалась частая смена руководителей МВД, которыми становились уже и представители экстремистской партии эсеров.

По закону исторической дегенерации, слом существовавшей функционировавшей так или иначе системы управления государством неизбежно отбрасывал страну на предшествующий регулярному правовому государству эволюционный уровень.

Таким уровнем для России был этап рассмотренного нами иррегулярного государства как государства непрофессионального, во многом еще эмбрионального. Не удивительно, что в столице и провинции милиция формировалась как иррегулярная структура на волонтерской непрофессиональной основе, при местном финансировании, фактически воспроизводя модель охраны порядка, имевшую место в общинах и вотчинах XVII–XVIII веков. Фактически, организация полицейского обслуживания городов и сельской местности было отброшено к ситуации до 1718 г., а результаты великого двухвекового процесса были уничтожены за несколько месяцев 1917 г.

Такая милиция – без иерархической дисциплины, без профессионального владения оружием, без юридической подготовки не могла обеспечить ни личной, ни общественной безопасности в погружающейся в хаос стране.

25 октября 1917 г. в столице страны произошел очередной государственный переворот, власть от Временного правительства в режиме технологии самопровозглашения переходит к советским структурам (Съезду Советов, ВЦИК, СНК). С этого момента на территории бывшей Российской империи начинается строительство невиданного еще в мировой истории тоталитарного государства, «диктатуры пролетариата», которое с самого начала своего существования провозглашает «отмирание» буржуазного права, отменяет весь корпус законов и Российской империи, и цинично самозванной «Российской респу-

блики» Керенского 1917 г., начинает практическую реализацию идеи государства рабочих и беднейших крестьян, в котором «кухарка будет управлять государством» на основе революционного правосознания, а не законов. Если отбросить идеологическую риторику, то легко можно увидеть сознательный процесс возвращения к иррегулярности организации государственной жизни по всем ее направлениям.

Какова была специфика обеспечения функции охраны правопорядка в революционной России 1918–1922 гг.?

Институционализация государства-диктатуры началась с 7 декабря (20 по новому стилю) 1917 г., когда при Совете народных комиссаров (СНК) была образована Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем (ВЧК). ВЧК наделялось широкими административными, следственными, судебными и репрессивными полномочиями.

Уже 21 февраля 1918 г. ВЧК было предоставлено право расстрела преступников на месте преступления, а Декретом от 5 сентября 1918 г. о законности применения «красного террора» – чрезвычайные полномочия: задержание, изоляция и ликвидация классовых врагов. Исследователи относят эту структуру к аналогу органов политического сыска в условиях революции МВД, как главное министерство в дореволюционном государственном аппарате, в которое сходились все нити внутреннего управления государственными территориями (губернаторы являлись чиновниками МВД), не дезорганизованное, а полностью уничтоженное, все же не могло инерционно не влиять своим типом своей разрушенной организации на цели новых властей. Сразу после очередного переворота 25–26 октября, в процессе создания нового советского правительства (СНК) были образованы 13 наркоматов, одним из которых был аналог дореволюционного МВД – Народный комиссариат внутренних дел – НКВД. Первым его наркомом стал революционер-подпольщик А. И. Рыков.

По закону исторической регенерации при формировании НКВД за образец была взята структура дореволюционного аппарата МВД, так как МВД Временного правительства никуда не годилось, и иных вариантов для имитации не было. Первоочередной задачей, осуществленной НКВД, стало создание местных органов новой власти – Советов. Не менее важными задачами НКВД, стали охрана общественного порядка и борьба с преступностью. 28 октября (10 ноября по новому стилю) НКВД издало Постановление «О рабочей милиции», на основа-

нии которого рабочая милиция создавалась Советами и находилась в их ведении, то есть являлась децентрализованным иррегулярным институтом, чье функционирование и содержание полностью определялось местными советами.

Учитывая неадекватность иррегулярной милиции задачам ситуации в стране, НКВД и Наркомюст РСФСР 13 октября 1918 г. принимают Постановление «Об организации Советской Рабоче-Крестьянской милиции (Инструкция)», как штатной (регулярном) государственном органе, с централизованным управлением, для чего в составе НКВД РСФСР было создано Главное управление милиции (начальник А. М. Дижбит).

5 октября 1918 г в структуру управлений милиции были включены аппараты уголовного розыска, а в состав ГУМ вошло вновь образованное Центральное управление уголовного розыска. Аналогично логике функциональной организации полиции и жандармерии в Российской империи в 1919 г. создаются транспортная (железнодорожная и речная) СРКМ. Первый этап становления советской милиции можно считать завершившимся изданием. 10 июня 1920 г. Положения о рабоче-крестьянской милиции. На этом этапе бросается в глаза тесная интеграция правоохранительной функции с функцией репрессивного обеспечения государственной безопасности. С 6 февраля 1922 г. после упразднения ВЧК, в структуре НКВД РСФСР было образовано Государственное политическое управление (ГПУ). НКВД РСФСР теперь сосредоточил борьбу как с уголовной, так и с политической преступностью.

После образования СССР в декабре 1922 г. в Договоре об образовании СССР, и в Конституции Союза ССР 1924 г. внутренние дела были отнесены к исключительной компетенции союзных республик. Поэтому основной формой координации усилий органов НКВД союзных республик стали всесоюзные совещания, решения которых были обязательными. 15 декабря 1930 г. по решению ЦИК и СНК СССР все республиканские НКВД были упразднены.

Создается впечатление, что уже в 20-е годов была осуществлена полная профессионализация милиции. Или такой взгляд является сильным упрощением?

Да, это явное упрощение исторических фактов. Ситуация с профессионализацией была гораздо сложнее. Как только миновала непосредственная опасность «реставрации» старого порядка в годы граж-

данской войны, руководство страны пошло на масштабное (60 %) сокращение личного состава милиции и ослабление ее содержания как штатной государственной службы. Милиция была передана на содержание местным бюджетам, часть важных подразделений была ликвидирована (железнодорожная и речная милиция).

Милиция подвергалась периодическим политическим «чисткам» сокращения численности личного состава. Основным каналом кадрового пополнения милиции были партийные и комсомольские мобилизации. Для ослабления нагрузки на государственный бюджет 6 февраля 1924 г. была образована ведомственная милиция, входившая в систему общегосударственной милиции, но оплачиваемая соответствующими ведомствами по договорам с НКВД. Возникла торгово-промышленная, кредитно-финансовая, горно-поисковая, фабрично-заводская милиция. В 1929 г. 50 % милиции оплачивалась ведомствами, а численность сотрудников ведомственной милиции сравнивалась с общегосударственной.

Какие особенности охраны правопорядка и борьбы с преступностью в 30-е годы являются важнейшими?

Процессы 30-х гг., особенно коллективизация и форсированная индустриализация, привели к атрибутированию обычных уголовных преступлений как политических. Как уже упоминалось выше, 15 декабря 1930 были ликвидированы НКВД союзных и автономных республик, а органы милиции переподчинены напрямую СНК СССР. В мае 1931 г. СНК СССР принял Положение о рабоче-крестьянской милиции, в соответствии с которым сохранялось деление милиции на общую и ведомственную, при этом общая милиция переводилась с местного бюджета на государственный, а ведомственная сохраняла прежний характер финансирования. В управление структурами на всех уровнях создавались политические органы – при ГУРКМ организовали политический отдел, а в территориальных органах милиции – политические инспекции.

27 декабря 1932 г. осуществлено включение милиции в структуру ОГПУ, создается ГУМ РКМ СССР при Объединенном государственно-политическом управлении (ОГПУ) СССР. Аппараты уголовного розыска и милиции помимо своих естественных прямых задач охраны правопорядка и борьбы с уголовной преступностью должны были стать основной силой политического сыска и репрессий.

Уже с конца 20-х гг. из числа граждан стали создаваться «общества содействия милиции» (осодмил). В 1932 г. Осодмил был реорганизован в бригады содействия милиции, действовавшие при органах милиции. 10 июля 1934 г. учреждается НКВД СССР. Руководителем нового союзного ведомства стал Генрих Григорьевич Ягода (Ханох-Енох Гиршевич Иегуда), его заместителями – Яков Саулович Агранов (Янкель Шевель Шмаев) и Георгий Евгеньевич Прокофьев. В состав НКВД вошли: Главное управление государственной безопасности (ГУГБ) – Я. С. Агранов, Главное управление рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ) – Лев Николаевич Бельский (Левин Абрам Михайлович), Главное управление пограничной и внутренней охраны (ГУПВО) – М. П. Фриновский, Главное управление пожарной охраны (ГУПО) – М. П. Хряпенок, Главное управление лагерей (ГУЛАГ) – М. Д. Берман, Отдел актов гражданского состояния (ОАГС) – М. М. Алиевский, Административно-хозяйственное управление (АХУ) – И. М. Островский. Кроме того, для организации ускоренного судопроизводства в процессе массовых политических репрессий при наркоме внутренних дел СССР создавалось Особое совещание, а на местах – «тройки» УНКВД.

Наиболее яркой чертой этого времени стали систематические выявления «троцкистско-зиновьевских шпионов», «врагов народа» и «вредительских организаций». В 1937–1938 гг. до 90 % кадрового состава высших партийных органов (ЦК, ЦКК), органов государственного управления всех уровней, хозяйственных структур, армии, среднего звена милиции были репрессированы.

В союзных республиках, кроме РСФСР, были созданы республиканские народные комиссариаты внутренних дел. В РСФСР все правоохранительные органы республики прямо подчинялись НКВД СССР.

Из мирных мероприятий следует отметить создание в 1936 г. Государственной автомобильной инспекции (ГАИ), а в 1937 г. Отдела по борьбе с хищениями социалистической собственности (ОБХСС), железнодорожной милиции.

В 1939 г. в связи с принятием Закона о всеобщей воинской обязанности органы милиции осуществляли учет военнообязанных, для чего во всех органах милиции были созданы военно-учетные столы.

В феврале 1941 г. было принято решение разделить НКВД на собственно НКВД, занимавшийся внутренними делами и общеуголовной преступностью (нарком – Л. П. Берия) и НКГБ – Народный комиссариат государственной безопасности, которому поручалась борьба с государственными преступлениями (нарком – В. Н. Меркулов).

Какие новые задачи пришлось решать милиции в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг?

В местностях, объявленных на военном положении, органы внутренних дел переходили в полное подчинение военного командования. 24 июня постановлением СНК СССР органам НКВД для борьбы с парашютными десантами противника поручалось создание в прифронтовых и приграничных территориях истребительных батальонов. С началом войны в армию было призвано более 25 % личного состава милиции. В круг обязанностей оставшегося личного состава милиции вошли: борьба с дезертирством, мародерством, с паникерами, проведение очистки городов и оборонно-хозяйственных пунктов от преступных элементов, оказание помощи транспортным органам НКВД по выявлению вражеских агентов, провокаторов, борьба с хищениями эвакуируемых и военных грузов на железнодорожном и водном транспорте, разгрузка железнодорожного и водного транспорта от пассажиров, передвижение которых не вызывалось необходимостью, обеспечение организованной эвакуации населения, промышленных предприятий.

На время войны отменялись ежегодные отпуска, наружная служба переводилась с трех-сменной работы на двух-сменную. В местностях, объявленных на военном положении, устанавливался комендантский час, ограничивалось свободное передвижение граждан по железнодорожным и водным магистралям, вводился строгий порядок командировок. Для поддержания порядка в городах и населенных пунктах в вечернее и ночное время устанавливалось регулярное патрулирование по улицам. Милиция оказывала содействие воинским частям в привлечении граждан к трудовой повинности для выполнения оборонных работ, охраны важных объектов, борьбы с пожарами и др.

В апреле 1943 г. из НКВД выделился в самостоятельную структуру – Народный комиссариат государственной безопасности (НКГБ), а на базе Управления особых отделов НКВД была учреждена военная контрразведка – СМЕРШ («смерть шпионам»). Радикально изменилась деятельность милиции по предотвращению, раскрытию преступлений и розыску преступников. Уголовному розыску с самого начала войны пришлось столкнуться с новыми видами преступлений, которых не было в мирное время: дезертирством, уклонением от призыва и службы в армии, мародерством, паникерством и т. д. Для борьбы с преступностью принимались жесткие меры. Лица, не соблюдавшие

правила торговли, занимавшиеся спекуляцией, а также замеченные в хулиганстве, хищениях, кражах, распространявшие панические слухи, нарушавшие правила противовоздушной обороны, пожарной охраны и т. д., отвечали как за тяжчайшее преступление с рассмотрением дел военными трибуналами. Всячески пресекались даже попытки могущих вызвать панику досужих разговоров о тяжелом положении на фронтах. В городах, объявленных на осадном положении, милицейским и военным патрулям предоставлялось право расстрела на месте преступления бандитов и мародеров.

Ожесточенный характер приобрела борьба с преступностью на освобожденных от врага территориях, особенно в западных областях Украины, Белоруссии, в Литве, Латвии и Эстонии. Здесь уголовная преступность тесно переплеталась с бандитизмом и националистическим подпольем. В связи с этим в 1944 г., сразу же после освобождения территории республик, были созданы штабы по борьбе с бандитизмом. На борьбу с бандами были направлены войска и личный состав НКВД, милиции, истребительные батальоны.

Какие закономерности функционирования милиции можно выделить в послевоенные годы?

В последние годы жизни И. В. Сталина отчетливо наблюдался курс на ущемление статуса МВД в пользу МГБ СССР. Так, в январе 1947 г. из МВД в МГБ передаются внутренние войска и транспортная милиция, в 1949 г. Главное управление пограничных войск и Главное управление милиции со всеми органами на местах.

В марте 1953 г. МГБ и МВД объединяются в единый орган МВД СССР. Глава министерства Л. П. Берия начал освобождать МВД от производственно-хозяйственной деятельности и резко сокращать личный состав управленческих звеньев МВД.

В сентябре 1953 г., после казни Л. П. Берии, были упразднены Особые совещания и «тройки», в октябре в МВД возвращены ранее переданные в другие министерства хозяйственные структуры: ГУЛАГ, Главспецстрой, Главспецлес и Главпромстрой.

В марте 1954 г. из МВД в самостоятельную структуру выделили КГБ, а в 1955 г. впервые с 1930 г. было образовано МВД РСФСР. После XX съезда КПСС началось сокращение штатной численности ОВД, восстанавливался принцип двойного подчинения: исполкомам Советов и вышестоящим органам милиции. В рамках программы децентрализации ОВД, инициированной Н. С. Хрущевым, в январе 1960 г.

упразднили МВД СССР, снизили финансирование милиции. Самым приемлемым вариантом правоохранительной системы, в качестве альтернативы органам милиции, считались добровольные народные дружины (ДНД). Только в РСФСР в ДНД вступило свыше миллиона граждан. В этой связи, в 1962 г. все республиканские МВД переименовали в МООП – министерства охраны общественного порядка.

Отказаться от регулярной милиции не удалось в сколько-нибудь существенных масштабах, так как усложнилась криминогенная обстановка в стране. Динамика действий властей страны по исправлению ситуации была такова: в 1962 г. форсированно издается Указ «Об усилении ответственности за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство работников милиции и народных дружинников», милиция обеспечивается спецсредствами (слезоточивый газ, газовые патроны, резиновые палки), принимается новое Положение о советской милиции, устанавливается ежегодный праздник – День советской милиции. С 1963 г. все территориальные управления ОВД получают право производства предварительного следствия. В 1964 г. для сотрудников ОВД вводится бесплатный проезд на городском и пригородном транспорте. В 1965 г. в ОВД организуются аппараты политико-воспитательной работы, а с 1966 г. моторизированные части патрульно-постовой службы. В июле 1966 г. воссоздается МООП СССР, которое в ноябре 1968 г. получает свое прежнее название – МВД СССР.

Каково значение периода «застоя», связанного с политическим лидерством Л. И. Брежнева 1964–1982 годов для органов внутренних дел?

Период «застоя» в советской истории достаточно хорошо изучен, его достоинства очевидны, проблемы тоже. В это период СССР достиг паритета в ядерных потенциалах с США, наблюдался взрывной рост естественных наук, социальной сферы, имело место общее усложнение общества и даже демографический бум. Вместе с тем, обозначившийся специфически коммунистический кризис не был не только не преодолен, но и не воспринят в качестве такового. В результате возникали масштабные экономические диспропорции, все советские модели управления аграрным сектором привели к закупкам канадского и американского зерна, сформировался стойкий дефицит товаров гражданско-бытового назначения. Но именно в этот период в СССР была сформирована по-настоящему полноценная профессиональная служба охраны правопорядка и борьбы с преступностью, то есть, фактиче-

ски, полиция, по инерции называемая в советской «революционной» манере «милицией» («ополчением из гражданских волонтеров»).

Появление на посту Генерального секретаря ЦК КПСС Л. И. Брежнева было связано с резким возрастанием самого серьезного внимания укреплению правоохранительной системы. Это выразалось, в первую очередь, в значительном для того времени увеличении заработной платы сотрудников милиции с 1969 г. С этого времени заработную плату повышали регулярно в 1970, 1973, 1977, 1978 гг. Существенно увеличивалась специализация милицейских служб и управления ими. Вместо Главного управления милиции были сформированы самостоятельные специализированные управления: административной службы милиции, уголовного розыска, БХСС, ГАИ, специальной милиции, транспортной милиции.

Было сформировано значительное количество новых подразделений: Главный информационный центр (ГИЦ) МВД СССР, с информационными центрами на местах, ночная милиция, следственные подразделения, подвижные милицейские группы (ПМГ), передвижные пункты милиции (ППМ). В 1971 г. организуются линейные отделы милиции и следственные подразделения на воздушном транспорте, в 1972 г. Штаб МВД СССР, в 1973 г. в составе УУР МВД СССР созданы отделы по борьбе с наркоманией, с особо опасными преступлениями, по борьбе с групповой преступностью. В 1976 г. в городских и районных отделах внутренних дел создаются объединенные дивизионы (моторизованные взводы) милиции, а с 1979 г. отдельные строевые части и подразделения ППС милиции. В 1977 г. на базе детских комнат милиции создаются инспекции по делам несовершеннолетних (ИДН). Были созданы специальные комендатуры для работы с условно осужденными, потому что в духе общей либерализации жизни в СССР в 1964 г. было введено условное освобождение из мест лишения свободы, а в 1970 г. условное осуждение к лишению свободы. В 1972–1974 гг. милиция привлекает хронических алкоголиков и наркоманов к принудительному лечению и трудовому перевоспитанию, для чего в составе МВД создаются лечебно-трудовые профилактории.

Самое серьезное внимание за весь советский период уделялось службе участковых инспекторов. Приоритетное значение приобретает предупреждение и профилактика преступлений, в связи с чем в составе уголовного розыска образуются штатные надзорно-профилактические подразделения.

Принимается новое, соответствующее растущему уровню профессионализации, Положение о советской милиции (1973 г.). Возникает сеть солидных научных учреждений МВД.

На какие проблемы в деятельности милиции в период застоя следует обратить внимание?

В 70 годы изменился характер преступности, стало наблюдаться слияние властных структур с преступными группировками. Кадровая политика в МВД не всегда соответствовала требованиям, предъявляемым к милиции. Генеральный секретарь ЦК КПСС с 1982 г Ю. В. Андропов инициировал процесс борьбы с фактами коррупции, протекционизма, кумовства в МВД. Лишился своего поста министр внутренних дел СССР Н. А. Щелоков. Преемник Н. А. Щелокова В. В. Федорчук придал жесткий вектор динамике функционирования аппарата МВД.

На Коллегии МВД СССР (март 1983 г.) было указано на многочисленные случаи поборов со стороны сотрудников ОБХСС, ГАИ, ДПС, медвытрезвителей. Справедливо отмечалось, что сотрудники, претерпевшие профессиональную деформацию личности, совершали порой тяжкие уголовные преступления.

Однако инициатива В. В. Федорчука вышла за пределы конструктивных и позитивных перемен, началась кампания с признаками дискредитации милиции как таковой, были упразднены служба профилактики правонарушений, организационно-методический центр по передовому опыту, научный центр исследования проблем управления в ОВД, ВНИИ безопасности дорожного движения, штабы. За 1983–1984 гг. из органов МВД было уволено 60 тысяч сотрудников, значительно изменился руководящий состав.

В декабре 1985 г. на одном из заседаний Политбюро В. В. Федорчука обвинили в дезорганизации МВД, неспособности снизить растущую криминализацию общества и приняли решение о его снятии.

МВД В 1987 г. для поддержания порядка при проведении различных массовых мероприятий, стихийных бедствиях, катастрофах и т. п. создаются отряды милиции специального назначения, которые в 1988 г. переименованы в отряды милиции особого назначения (ОМОН). В целях противодействия организованной преступности в январе 1988 г. в структуре МВД СССР образовано 6-е Главное управление по борьбе с организованной преступностью (на местах – оперативно-розыскные бюро – ОРБ). В 1989 г. отдел по борьбе с наркотиками реорганизован в 3-е Управление по борьбе с незаконным оборотом наркотиков и пре-

ступлениями, связанными с иностранными гражданами. В октябре 1989 г. образуется самостоятельное МВД РСФСР. Следующий шаг в направлении децентрализации ОВД в масштабе СССР и усилении их самостоятельности на территории РСФСР был сделан после принятия I съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР, вследствие чего МВД РСФСР фактически было выведено из подчинения союзного МВД.

25 декабря 1991 г. Президент СССР М. С. Горбачев сложил свои полномочия, а 26 декабря СССР как государство и субъект международного права прекратил свое существование. Вслед за этим произошло и переименование РСФСР в Российскую Федерацию, соответственно все органы, учреждения и организации МВД СССР на территории России были переведены под ее юрисдикцию, с включением их в систему МВД РФ.

В этот период стремительная экономическая и политическая либерализация привела к обвальному падению жизненного уровня большинства жителей, масштабной безработице, потокам беженцев из бывших союзных республик. Все эти факторы активно способствовали усугублению криминогенной обстановки в стране. В феврале 1992 г. в структуре МВД России создаются Главное управление по экономическим преступлениям (ГУЭП), Главное управление по борьбе с организованной преступностью МВД России (ГУБОП). Образуется милиция общественной безопасности (МОБ).

В отличие от политики начала 70-х годов создание новых подразделений не сопровождалось повышением социального статуса сотрудника органов внутренних дел, увеличением уровня его материальной обеспеченности, ростом престижа службы, что в совокупности приводило к высокой текучести кадров.

В одном только 1992 г. из органов внутренних дел уволилось более 75 тысяч человек.

В 1993 г. обострилось противостояние законодательной и исполнительной ветвей власти. 21 сентября Б. Н. Ельцин объявил о роспуске Съезда народных депутатов и Верховного Совета. В свою очередь, созданный 23 сентября X-й чрезвычайный съезд народных депутатов объявил действия Б. Н. Ельцина государственным переворотом. Тем не менее, министр МВД России В. Ф. Ерин заверил Президента в полной поддержке его действий и отдал приказ о проведении силовых операций подразделениями МВД. Победа Президента привела к радикаль-

ному изменению государства. Упразднены советские учреждения, была принята новая Конституция.

10 декабря 1994 г. по указу Президента РФ войска Министерства обороны и внутренних дел для наведения конституционного порядка вошли на территорию Чеченской Республики. В итоге ряда военно-стратегических и политических ошибок, операция по восстановлению законности, разоружению бандитов обернулась для российского общества затяжной кровопролитной войной.

Происходило и постепенное сужение функций МВД. Из его состава были выделены: уголовно-исполнительная система (с 31 августа 1998 г. вошла в состав Министерства юстиции), противопожарная служба (передана 9 ноября 2001 г. в МЧС), служба по борьбе с наркотиками получила статус самостоятельной Федеральной службы по контролю над оборотом наркотиков – ФСКН (с 1 июля 2003 г.). Кардинальная структурная перестройка МВД началась после избрания на пост Президента РФ В. В. Путина. В июне 2001 г. в центральном аппарате министерства образованы Служба криминальной милиции, Служба общественной безопасности, Служба тыла во главе с заместителями министра. В эти службы вошли большинство главков и самостоятельных управлений. Кроме того, в каждом федеральном округе создавались свои главные управления МВД России. Органы внутренних дел на транспорте были объединены с подразделениями, обеспечивающими спецперевозки. В 2002 г. в составе МВД образована Федеральная миграционная служба, призванная обеспечить на территории России контроль за передвижением потоков населения из стран ближнего и дальнего зарубежья. Расширяя круг реформ, министр МВД России Б. В. Грызлов ликвидировал региональные УБОПы, развернул публичную борьбу с «оборотнями в погонах», приступил к разработке нового Закона «О милиции», согласно которому система МВД разделилась бы на федеральную полицию, муниципальную милицию, национальную гвардию и федеральную службу расследований. Однако, несмотря на более чем год активной работы над проектом реформы, разработчики так и не пришли к единому варианту. В 2002 г. впервые за истекшее пятилетие было отмечено снижение количества зарегистрированных тяжких и особо тяжких преступлений. Зафиксированный уровень преступности вернулся к показателям 1998 г. Тем не менее, пробуксовка реформы МВД, громкие скандалы в центральном аппарате, низкая эффективность противодействия терроризму выну-

дили президента В. В. Путина сменить руководство МВД, назначив в марте 2004 г. на должность министра Р. Г. Нургалиева, работавшего до 2002 г. в Федеральной службе безопасности. Тяжелым испытанием для нового министра стали события августа – сентября 2004 г., когда террористы взорвали в воздухе два авиалайнера, а вооруженная банда боевиков захватила и удерживала в своих руках целую школу в Беслане. Кроме этого, серьезной нерешенной проблемой министерства, доставшейся ему еще с 90-х гг. прошлого века, стала коррупция в рядах сотрудников органов внутренних дел. Все это предопределило дальнейшие преобразования в МВД. Уже в июле 2004 г. было проведено сокращение и реорганизация центрального аппарата министерства. Спустя почти столетие, вместо главных управлений вновь вводилась система департаментов. Всего было создано 15 департаментов, в структуру министерства были включены и подразделения, не получившие статус департамента: Главное командование внутренних войск, Главный информационный центр, Экспертно-криминалистический центр, ВНИИ МВД, Национальное бюро Интерпола, Российский контактный пункт по взаимодействию с Европейской полицейской организацией и Следственный комитет. Одновременно со структурной перестройкой головного аппарата был взят курс на монетизацию льгот сотрудников органов внутренних дел, в ходе которого были увеличены оклады и надбавки взамен отмененного бесплатного проезда на городском транспорте и льготы по 50 %-ной оплате коммунальных платежей.

Для решения задачи по улучшению кадрового обеспечения органов внутренних дел в 2007 г. был восстановлен институт заместителей по воспитательной работе, возросла роль подразделений психологического обеспечения. На занятиях в рамках служебной подготовки больший упор делался на патриотическое воспитание. Несмотря на все предпринимаемые усилия, в 2009 г. резко обозначилась проблема нарушений дисциплины и рост преступности со стороны сотрудников МВД. Особую остроту ей придали средства массовой информации, бурно реагирующие на каждый подобный случай. Все это вместе взятое способствовало формированию негативного общественного мнения о всей системе МВД. Ситуация накалилась настолько, что в нее был вынужден вмешаться Президент Российской Федерации Д. А. Медведев, который 24 декабря 2009 г. подписал Указ «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации».

В президентском указе главными направлениями преобразований были обозначены: улучшение финансирования и тылового снабжения органов внутренних дел, увеличение заработной платы сотрудников, сокращение численности МВД на 20 %, оптимизация структуры и состава органов внутренних дел и ведомственных образовательных учреждений, освобождение милиции от не свойственных ей функций, а также разработка комплекса антикоррупционных мероприятий. Согласно указу, реформирование МВД должно быть завершено к 1 января 2012 г. В рамках реализации намеченного, 7 февраля 2011 г. был принят Закон «О полиции», (вступивший в действие с 1 марта) и начата поголовная переаттестация сотрудников территориальных органов внутренних дел и центрального аппарата Министерства внутренних дел, направленная на очищение и обновление кадрового состава МВД.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

История полиции России может быть разделена на этапы, связанные с историей государства и его аппарата власти и управления.

Первый, «нулевой», этап в истории государства – это период с X по XVII век. Государство было иррегулярным, эмбриональным по своему типу и характеру, правоохранительная функция, как и другие важнейшие функции государства, не была дифференцирована. Все находилось в становлении – вооруженные силы, центральное и местное управление, тип организации государственной территории, инфраструктура.

Отсутствие профессионализации и специализации государственного управления компенсировалось в условиях российской истории государственной системой крепостного права с поместной системой как ее ядром. Это позволяло без затраты государственных, очень скудных тогда, средств привлекать частную инициативу для организации территорий, населенных подвижным, во многом еще полукочевым, народом с переложной системой земледелия и разными степенями зависимости от кочевых орд.

ГКС, таким образом, можно рассматривать как центральный по значению феномен иррегулярного государства. Для него характерно практически полное отсутствие местного государственного аппарата, чьи функции выполняли в качестве первичных территориальных единиц государства поместья и вотчины. К XVII веку иррегулярное государство функционировало на максимальных для себя оборотах, в нем было 3 тысяч столичных и 20 тысяч провинциальных дворян, обеспечение которых требовало соотношения 1 дворянина на 300 тягловцев. Большее количество служилого слоя иррегулярное государство было не в силах обеспечить.

К началу XVIII века стало ясно, что выживание государства на основе симбиотических связей земледельцев и кочевников, при мизерном элитарном слое, самообеспечивающимся в поместьях и вотчинах, практически невозможно. Сохранение суверенитета над территориями заставляло верховную власть страны стремиться к приобретению портов, к форсированному развитию городской цивилизации и адекватному ей и вырастающему из нее регулярному, то есть профессионализированному и специализированному государству.

Наиболее необходимыми институтами государства были армия и

фиск, с них и началось формирование регулярного государства в России. Государствообразующее влияние армии в стране было столь велико, что при Петре статьи «Артикула воинского» использовались в то время как гражданские законы.

1718 г. – это год рождения регулярной полиции Российской империи. До 1782 г. этот был исключительно городской феномен, окруженный иррегулярным вотчинным надзором на сельских территориях. Область участия и влияния иррегулярной государственности в области обеспечения правопорядка сужалась до 1862 г., окончательно исчезнув в 1903 г. Эволюцию иррегулярного обеспечения в регулярный прервала и деформировала серия государственных переворотов (революций 1905–1907, 1917 гг.) и гражданской войны, отбросивших государство фактически в иррегулярную эпоху до 1718 г.

Советская эпоха 1917–1993 гг. – это очень трудный путь организации регулярной службы обеспечения правопорядка и борьбы с преступностью от хаоса гражданской войны и иррегулярной направленности нэпа, через репрессивный тоталитаризм 30-40-х годов, волюнтаризм 50-х к профессиональной специализированной милиции 60-х–80-х гг.

Постсоветская эпоха 1993–2018 гг. характеризуется самым серьезным вниманием к дальнейшей профессионализации полиции России, превращению ее в респектабельный, эффективный, высоко профессиональный институт охраны правопорядка и борьбы с преступностью.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Глава 1. Органы внутренних дел России на иррегулярном этапе эволюции государственности	5
Глава 2. Органы внутренних дел России на регулярном этапе эволюции государственности	31
Заключение.....	69

МОСКАЛЕНКО Сергей Григорьевич,
кандидат исторических наук, доцент

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

**Учебное пособие
в вопросах и ответах**

Редактор *Н. А. Чуб*
Корректор *Н. А. Чуб*
Технический редактор *Н. А. Чуб*
Компьютерная верстка – *Е. Е. Пелехатая*

Сдано в набор 18.02.2019. Подписано к печати 5.04.2019.
Формат 60x84/16. Объем 4,6 п.л. Набор компьютерный.
Гарнитура Minion Pro. Печать ризография.
Бумага офсетная.
Тираж 33 экз. Заказ № .
Редакционно-издательское отделение
НИиРИО ФГКОУ ВО РЮИ МВД России.
Отпечатано в ГПиОП НИиРИО
ФГКОУ ВО РЮИ МВД России.
344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Еременко, 83.